

Yrkande

Moderaterna, Demokraterna, Liberalerna,
Kristdemokraterna

2023-05-22

Ärende 2.1.9

Yrkande angående – Redovisning av uppdrag att utreda om det finns bolag som i stället kan drivas i nämndform

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Göteborgs Stadshus AB får i uppdrag att utreda om det finns kommunala bolag som helt eller delvis kan avvecklas eller säljas. Utredningen ska även inkludera en bedömning av huruvida verksamheten figurerar på en fungerande marknad eller inte, vilken konkurrenseffekt den kommunala närvaron medför på marknaden samt konsekvenser av en eventuell avyttring. Utredningen ska inkludera underlag för politisk prövning.
2. I övrigt bifalla TU och förklara redovisningen fullgjord.

Yrkandet

De kommunala bolagen i Göteborg är många till antalet (88 stycken) och är verksamma inom en rad olika områden och utifrån olika affärsmodeller. De verksamhetsdrivande bolagen får i huvudsak sina intäkter från försäljning, hyror eller koncessionsavtal. Några bolag erhåller mer än 50 procent av sin finansiering via koncernbidrag alternativt uppdragsersättning från kommunen. Ytterligare några bygger sin affärsmodell på tilldelade uppdrag från ägarna.

De kommunala bolagen har vuxit i antal och omfång under en längre tidsperiod och det behöver nu utredas vilka av dessa som i stället, helt eller delvis, bör försälas och på detta sätt ge stadens skattebetalare största möjliga nytta.

Det är enorma värden som finns i de kommunala bolagen. En fingervisning kan ges genom att titta på de bolag som innehar olika typer av förvaltningsfastigheter. Deras marknadsvärde var i senaste årsredovisningen 148 miljarder kronor.

Utredningen bör, efter en gedigen omvärldsanalys, och med beaktande av ekonomiska och juridiska aspekter lämna en redogörelse för vilka av de idag existerande kommunala bolagen som bäst lämpar sig för en försäljning. På vilket sätt de resurser som frigörs genom försäljning av kommunala bolag bäst kan nyttjas är en senare fråga och finns inte med att utreda i det här skedet.



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-03-02

Diarienummer 1438/22

Handläggare

Jakob Jendeby, Mats Odhagen

Telefon: 031-368 02 46

E-post: mats.odhagen@stadshuset.goteborg.se

Redovisning av uppdrag att utreda om det finns bolag som istället kan drivas i nämndform

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

Redovisning av kommunfullmäktiges uppdrag givet i budget 2023 till kommunstyrelsen att utreda om det finns bolag som i stället kan drivas i nämndform, antecknas och förklaras fullgjort.

Sammanfattning

I kommunfullmäktiges budget för 2023 fick kommunstyrelsen i uppdrag att utreda om det finns bolag som i stället kan drivas i nämndform. Samma fråga har varit föremål för bedömning och överväganden i anslutning till tidigare ärenden och utredningsuppdrag.

I denna återredovisning redogör stadsledningskontoret för tidigare ärenden där motsvarande frågeställning varit aktuell tillsammans med en värdering av tidigare gjorda bedömningar. Syftet är att detta ska kunna utgöra underlag för ett beslut gällande omfattning och inriktning för ett eventuellt fortsatt utredningsarbete.

Stadsledningskontorets värdering av möjligheterna att överföra bolag till nämnd har utgått utifrån ett antal kriterier; legala förutsättningar, ekonomiska konsekvenser samt förutsättningar utifrån ledning och styrning. Förutsättningarna ser olika ut för olika kluster och det varierar i vilken utsträckning respektive kriterium påverkar värderingen. Stadsledningskontoret bedömer ändå sammanfattningsvis att för flertalet av bolagen finns det förutsättningar som talar emot att vidare utreda en överföring av verksamhet till nämnd.

För några bolag bedömer stadsledningskontoret att det inte har framkommit några direkta hinder för att fortsatt utreda möjligheterna för en överföring av verksamheten till nämnd. Analysen som är gjord i detta ärende är dock översiktlig och även gällande dessa bolag kan fortsatt utredning visa på förhållanden som gör att möjligheterna till en överföring är begränsade eller förenade med större svårigheter.

Sammantaget bedömer stadsledningskontoret att uppdragets eventuella fortsatta hantering behöver tydliggöras, både i fråga om omfattning och inriktning för att klargöra vad en eventuell överföring ska bidra till att uppnå.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Redovisningen i detta tjänsteutlåtande är tänkt att utgöra underlag för ett inriktningsbeslut om ett eventuellt fortsatt utredningsuppdrag. Ett inriktningsbeslut som sådant har inga direkta ekonomiska konsekvenser utöver kostnader för det fortsatta utredningsarbetet. Det är först i ett senare skede, i anslutning till ett eventuellt ställningstagande om genomförande av förändringar, som mer betydande ekonomiska konsekvenser uppstår. I tjänsteutlåtandet gör stadsledningskontoret översiktliga bedömningar av dessa konsekvenser.

Bedömning ur ekologisk och social dimension

Verksamheterna som bedrivs inom bolagskoncernen har en inverkan på stadens förmåga att bidra till en hållbar utveckling inom ett ekologiskt och socialt perspektiv. På en generell nivå bedömer stadsledningskontoret dock att frågan kring organisation, i vilken mån verksamheten bedrivs i bolags- eller nämndform, inte har någon omedelbar betydelse för hur väl dimensionerna blir omhändertagna inom berörda verksamheter. Vid ett eventuellt fortsatt utredningsuppdrag kan ändå konsekvenser inom berörd dimension behöva belysas ytterligare i förhållande till enskilda verksamheter/bolag.

Bilaga

Sammanställning av tidigare ärenden och utredningsuppdrag

Ärendet

Kommunfullmäktige beslutade 2022-11-24 § 5 om budget för 2023 för Göteborgs Stad. Kommunstyrelsen ges där i uppdrag att utreda om det finns bolag som istället kan drivas i nämndform. Stadsledningskontoret redovisar en sammanställning och värdering av tidigare ärenden där motsvarande frågeställning varit aktuell som underlag för ett beslut om inriktning och omfattning för ett eventuellt fortsatt utredningsarbete.

Beskrivning av ärendet

I kommunfullmäktiges budget för 2023 fick kommunstyrelsen i uppdrag att utreda om det finns bolag som i stället kan drivas i nämndform. Den återredovisning av uppdraget som följer av föreliggande tjänsteutlåtande är i första hand en sammanställning av tidigare ärenden eller utredningar där frågan som uppdraget avser har varit föremål för värdering. Därtill redogörs för pågående initiativ eller andra förändrade förutsättningar av mer betydande karaktär som stadsledningskontoret bedömer har relevans för en eventuell fortsättning av uppdraget. Utöver denna mer deskriptiva ansats har stadsledningskontoret värderat tidigare gjorda bedömningar utifrån nu rådande förhållanden och förutsättningar. Utifrån upplägget på återrapporteringen har bolagen inom koncernen, med undantag för tjänstepersoner inom Stadshus AB, inte involverats i informationsinhämtning eller framtagande av underlag.

Syftet med återrapporteringen är att den ska kunna utgöra ett underlag för ett ställningstagande om fördjupade utredningsinsatser ska vidtas utifrån uppdraget och i händelse därav, med vilken inriktning och omfattning detta ska utföras.

Samtliga Göteborgs Stads direkt och indirekt hel- och delägda bolag är sedan 2014 organiserade i en koncern, Stadshuskoncernen, med Göteborgs Stadshus AB som moderbolag. Huvuddelen av bolagen är inordnade i sju olika underkoncerner eller kluster; Energi, Bostäder, Lokaler, Näringsliv, Kollektivtrafik, Hamn samt Turism, Kultur & Evenemang. De regionala bolagen och bolag som är interna tjänsteleverantörer till stadens bolag samt Boplatz Göteborg AB är direkt underställda Göteborgs Stadshus AB.

I stadshuskoncernen ingår 88 hel- eller delägda bolag (per 2022-12-31). Bolagen kan delas in i följande typer:

- 32 bolag som det bedrivs verksamhet i
- 22 bolag som det bedrivs verksamhet i men som saknar organisation varav majoriteten utgör fastighetsförvaltande bolag
- 22 bolag som endast har till syfte att äga en eller flera fastigheter (mark).
- 8 vilande bolag
- 4 intressebolag

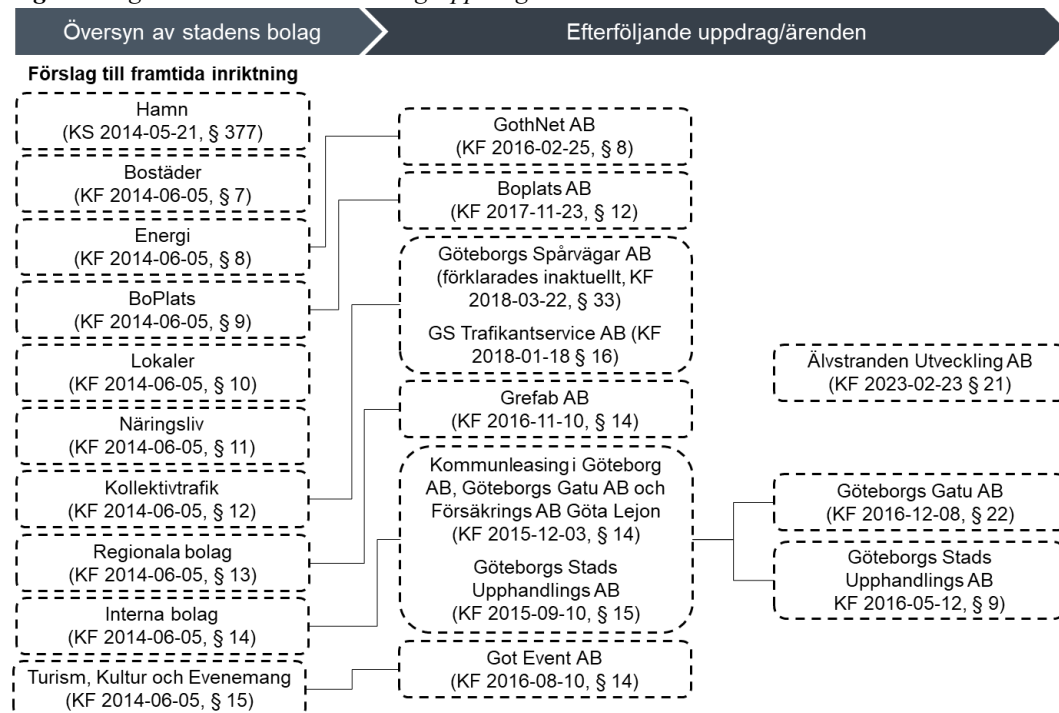
De verksamhetsdrivande bolagen verkar inom olika områden och utifrån olika affärsmodeller. Majoriteten av dem får sina intäkter från försäljning, hyror eller koncessionsavtal. Detta gäller klustren inom Energi, Bostäder, Lokaler (undantaget Älvstranden Utveckling AB) samt Hamn. Även Liseberg (kluster Turism, Kultur och Evenemang) och Renova Miljö AB (regionala bolag) drivs på dessa grunder. Några bolag erhåller mer än 50 procent av sin finansiering via koncernbidrag alternativt uppdragsersättning från kommunen. Detta rör bolagen inom kluster Turism, kultur och evenemang (Liseberg AB undantaget) och kluster Näringsliv. Ytterligare några bygger sin affärsmodell på tilldelade uppdrag från ägarna. Detta gäller för de regionala bolagen

Gryaab och Renova samt Göteborgs Spårvägar AB, som samägs med Västra Götalandsregionen, inom kluster Kollektivtrafik. Inom klustret Lokaler drivs Älvstranden Utveckling som ett exploateringsbolag. Kommunfullmäktige har nyligen fattat ett beslut om ändrad inriktning för bolaget.

Avstamp i tidigare ärenden och utredningsuppdrag

Frågan om det finns bolag som i stället kan drivas i nämndform har varit föremål för bedömning och överväganden i anslutning till tidigare ärenden och utredningsuppdrag. I första hand tas här avstamp i ärenden som togs fram inom ramen för uppdraget att genomföra en översyn av stadens bolag (kommunstyrelsen 2011-09-28 § 549) eller uppdrag som uppstod i dess förlängning. Motsvarande frågeställning var även aktuell i kommunfullmäktiges budgetuppdrag till Göteborgs Stadshus AB som bestod i att tillsammans med kommunstyrelsen utreda hur verksamheten i Älvstranden Utveckling AB kan avvecklas (kommunfullmäktige 2020-11-05 § 5). I figuren nedan presenteras de ärenden där uppdraget eller dess angivna inriktning omfattar frågan om det finns bolag som i stället kan drivas i nämndform.

Figur. Tidigare ärenden och utredningsuppdrag i urval



De bedömningar och överväganden gällande själva sakfrågan som gjorts i anslutning till dessa ärenden återges i tillämpliga delar i anslutning till redovisningen nedan för respektive underkoncern (sidan 9 och framåt). En samlad mer detaljerad beskrivning av ärendehistoriken framgår av bilaga 1 till detta tjänsteutlåtande.

Utifrån de ärenden som anges ovan var det i slutändan *en* mer samlad överföring till nämndsektorn som verkställdes i och med kommunfullmäktiges beslut att verksamheten Göteborgs Stads Upphandlings AB skulle överförs till en egen nämnd (kommunfullmäktige 2016-05-12, § 9). Därutöver innebär kommunfullmäktiges beslut beträffande Älvstranden Utveckling AB (kommunfullmäktige 2023-02-23 § 21) att en överföring av det markutvecklande uppdraget ska prövas genom jordabalksöverlåtelse för

de av bolagets fastigheter, som planeras utvecklas på längre sikt ur ett stadsutvecklingsperspektiv.

Utgångspunkter och avgränsningar

Även om den tidigare genomförda översynen av stadens bolag berörde frågan gällande associationsform och möjligheten att istället driva verksamhet i nämndform var dess huvudsakliga ansats och syfte något annat. Organisationsstrukturen för stadens bolag var översynens huvudsakliga fokus, tillsammans med en värdering av bolagens uppdrag och kommunala nyttan relativt stadens riktlinjer och förväntningar på bolaget utifrån ett helastaden-perspektiv. Vidare ingick en beskrivning och bedömning av respektive bolags finansiella status, bland annat utifrån resultatutveckling och kapitalstruktur. Eftersom uppdraget som här återrapporteras har en annan huvudsaklig inriktning behöver utgångspunkter och avgränsningar anpassas, även om de i flera delar liknar varandra. Tidigare bedömningar av om det finns bolag som i stället kan drivas i nämndform värderas här utifrån förutsättningar inom följande tre områden:

- Legala förutsättningar
- Ekonomiska konsekvenser
- Ledning och styrning

Nedan följer en kortare beskrivning av vad inom respektive område som utgjort utgångspunkter för bedömningarna i denna återrapportering. Därefter redogörs för ett antal avgränsningar. Mer utvidgade resonemang samt specifika förutsättningar beträffande de enskilda bolagen återfinns nedan i avsnittet "Iakttagelser och bedömningar per underkoncern".

Legala förutsättningar

Vilka verksamheter som kan bedrivas av en kommun regleras främst av kommunallagen (2017:725) (KL). I allmänna ordalag brukar begreppet "den kommunala kompetensen" användas för att beskriva vilka frågor kommunen ansvarar för inom ramen för kommunallagen. I sammanhanget ska understrykas att det inte spelar någon roll om den aktuella näringsverksamheten bedrivs av kommunen själv, det vill säga i nämndform, eller om den sköts av ett kommunalt bolag. Det är en vanlig missuppfattning att förutsättningarna för verksamhet blir helt annorlunda om bolagsformen väljs. Visserligen kommer delvis olika spelregler gälla för en verksamhet i bolag respektive nämndform, men dessa tar i princip endast sikte på ledning, styrning och ekonomiska frågor. Frågan gällande "vad" ett kommunalt organ får ägna sig åt utgår – med några få undantag – från samma principer.

I korthet innebär kraven i kommunallagen att en kommun får driva näringsverksamhet om den drivs utan vinstsyfte och syftar till att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen (2 kap. 7 § KL). Ett kommunalt bolag är således på samma sätt som en kommunal nämnd bundet av de begränsningar som följer av kommunallagen. Utgångspunkten för ett kommunalt bolag, oberoende av om det är hel- eller delägt, är att det enbart får bedriva sådan verksamhet som kommunen själv får bedriva. Bolagets verksamhet måste korrespondera med en kommunal angelägenhet.

Ett kommunalt bolag är vidare på samma sätt som en nämnd också bundet av lagen om offentlig upphandling, de EU-rättsliga reglerna om statsstöd samt konkurrensrättsliga regler om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Ett kommunalt bolag måste

också iakttas självkostnadsprincipen (2 kap. 6 § kommunallagen). Principen innebär att en kommun inte får ta ut högre avgifter än de som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som den tillhandahåller och då även på konkurrensutsatt verksamhet såvida det inte i speciallagstiftning slagits fast att verksamheten ska bedrivas enligt affärsmässiga principer.

Som ovan antyds är självkostnadsprincipen underkastad ett flertal, såväl lagreglerade som icke-lagreglerade, undantag. Principen anses bland annat inte tillämplig på kommunal medelsförvaltning och inte heller på kommunal fastighetsförvaltning. Den är inte heller tillämplig vid överlåtelse eller upplåtelse av lös egendom. Detta gäller oberoende av om verksamheten bedrivs i bolag eller nämnd. Därtill finns regler om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet som kan få betydelse för tillämpningen av självkostnadsprincipen.

För viss offentlig verksamhet, främst energi samt uthyrning av bostäder och lokaler, finns dessutom krav på affärsmässighet som regleras i annan lagstiftning. Vidare ger Lag om vissa kommunala befogenheter (2009:47), en kommun möjlighet att bedriva viss typ av näringsverksamhet. Sammantaget innebär detta att det finns verksamhet som är undantagen huvudregeln om självkostnadspris och därmed måste hålla marknadsmässiga priser.

Ekonomiska konsekvenser

Den grundläggande principen då verksamhet ska flyttas från bolag till nämnd är att bolagets tillgångar och skulder överförs till marknadsvärde - dels för att utesluta förekomst av otillett statsstöd, dels för att säkerställa en korrekt hantering ur ett inkomstskatterättsligt perspektiv. För att bedöma ett marknadspris ska antingen överlåtelsen ske genom ett villkorslöst anbudsförfarande eller genom att en oberoende expertvärdering görs.

Vid en överföring av hela bolagets verksamhet omfattar värderingen således hela tillgångsmassan som beroende på verksamhet kan inkludera såväl omsättningstillgångar, anläggningstillgångar samt finansiella tillgångar. Det finns flera faktorer som påverkar utfallet av en värdering och beroende på verksamhetens art kan olika värderingsmodeller tillämpas. När det gäller verksamhet som bedrivs på en konkurrensutsatt marknad och där det finns kapitaliseringsmöjligheter på tillgångarna kan motsvarande modell som skulle tillämpats vid en extern försäljning vara adekvat för att fastställa verkligt värde på tillgångar och skulder i bolaget. Inom andra bolag, med mindre mängd anläggningstillgångar och lägre marknadspotential för en kommunextern part, skulle en mindre komplex värderingsmodell kunna vara tillräcklig.

Vid en överföring av verksamhet som ska flyttas från bolag till nämnd kan olika typer av skatteeffekter uppstå. Differensen mellan ett marknadsvärde och det skattemässiga värdet för tillgångar som överförs innebär en realisationsvinst och utlöser en skatteeffekt i det avyttrande bolaget, för närvarande 20,6 procent av vinsten. Generellt kan sägas att denna differens kan förväntas vara större för vissa typer av tillgångar, inte minst materiella anläggningstillgångar som fastigheter. För andra tillgångstyper torde marknadsvärdet närmare motsvara det bokförda värdet och i sådana fall genererar en överföring ingen beskattningsbar reavinst. Vid en överlåtelse av fastigheter mellan ett bolag och kommunen utgår därutöver stämpelskatt (lagfart) med 1,5 procent av det högsta av

köpeskillingen och taxeringsvärdet. Stämpelskatten belastar köparen, i detta fall kommunen.

Därutöver innebär en överföring att eventuella obeskattade reserver ska återlösas och därmed bli föremål för beskattning. Att göra avsättningar till olika reserver är en frivillig skattemässiga bokslutsdisposition som syftar till att jämna ut skattebelastningen mellan åren. Inom koncernen förkommer detta framför allt inom Göteborgs Stads Leasing AB och energikoncernen till följd av ackumulerade överavskrivningar.

Bolagens eventuella marknadsvärde har inte varit aktuellt att bedöma inom ramen för detta tjänsteutlåtande och därmed är de skattemässiga konsekvenserna vid en överföring av verksamhet i dagsläget inte möjliga att bedöma, annat än på en övergripande och indikativ nivå.

En fingervisning gällande skatteeffekterna vid en överföring kan fås genom att titta på de bolag som innehar olika typer av förvaltningsfastigheter eftersom det finns en skyldighet att upplysa om marknadsvärdet för dessa i årsredovisningen. Av årsredovisningen för Stadshus AB framgår att detta värde sammantaget för koncernen är 148 miljarder kronor. Någon motsvarande skyldighet finns dock inte när det gäller olika typer produktionsfastigheter eller andra tillgångar inom bolagen. Det skattemässiga värdet för bolagens förvaltningsfastigheter framgår inte av bolagens årsredovisningar, däremot det bokförda värdet. Vid utgången av år 2022 uppgick detta till 47 miljarder kronor. Det är inte detsamma som det skattemässiga värdet men ger ändå en indikation på hur stor differensen skulle kunna bli mellan marknadsvärde och skattemässigt värde.

Ledning och styrning

Stadsledningskontoret har i beredningen värderat hur en överföring av verksamhet förhåller sig till nuvarande förutsättningar för ledning och styrning. Till skillnad från legala förutsättningar och ekonomiska konsekvenser är utgångspunkterna inom detta område av en karaktär där kommunfullmäktige till stor del har möjlighet att påverka och förändra utformningen. Inom området har stadsledningskontoret valt att fokusera på förutsättningar som följer nedan.

Struktur för stadens styrning av bolagen

Göteborgs Stads riktlinjer för ägarstyrning är tillsammans med bolagsspecifika ägardirektiv och bolagsordning de centrala styrdokumenterna för bolagen. De definierar bolagens uppdrag, det kommunala ändamålet med verksamheten samt ägarens, det vill säga kommunfullmäktiges, förväntningar på bolagen. Här ingår uppdraget i ägardirektivet för Stadshus AB om finansiell samordning inom Stadshuskoncernen. Bolaget ansvarar för att bolagskoncernens samlade skatteposition i första hand skapas i koncernmoderbolaget. Även frågan kring ägarstruktur och det faktum att ett antal av stadens bolag ägs ihop med andra kommuner eller organisationer utgör en förutsättning i sammanhanget.

Generella förutsättningar som följer av själva bolagsformen

I första hand handlar det om bolagsformens möjlighet att hantera och balansera resultat och ekonomiska effekter mellan åren. Detta är en möjlighet som vissa bolag använder sig av idag för att hantera uppdrag där åtaganden och åtgärder är utspridda över lång tid. Som egen juridisk person blir bolagets ekonomi i någon mån skild från kommunens övriga ekonomi, vilket innebär en viss utvidgad möjlighet att isolera och hantera risker inom bolaget. Ur ett fullmäktigeperspektiv är det dock fortsatt ekonomi, risker och en styrning som ska hanteras inom kommunkoncernen som helhet oberoende av val av organisering.

Stadens budgetprocess

De senaste åren har principen varit att klustren Energi, Hamn och Lokaler (exklusive Älvstranden Utveckling AB) lämnat 50 procent (inklusive skatt cirka 20 procent) av resultat efter finansnetto i koncernbidrag till Stadshus. Uttaget ur ovan bolag har Stadshus, enligt kommunfullmäktiges budget, lämnat som kapitaltillskott genom koncernbidrag till verksamheter som inte är fullt egenfinansierade, det vill säga Business Region Göteborg AB, Got Event AB och Göteborgs Stadsteater AB, inklusive Stora Teatern från 2022, samt Gothenburg European Office. En eventuell överföring av verksamhet från bolag till nämnd kan i olika grad påverka möjligheten att via Stadshuskoncernen göra en utdelning från bolaget och därigenom bidra till en del av stadens samlade finansiering av den kommunala verksamheten. Konsekvenser kan således uppstå som förändrar förutsättningarna för stadens budgetprocess i dess nuvarande utformning.

Avgränsningar

Redogörelsen i föreliggande ärende omfattar i första hand de verksamhetsdrivande bolagen inom stadshuskoncernen. Bolag som endast har till syfte att äga en eller flera fastigheter, vilande bolag eller intressebolagen inom näringslivsklustret är därmed inte närmare berörda i tjänsteutlåtandet. Motsvarande gäller också för Göteborgs Stadshus AB samt bolag som är föremål för pågående avveckling, avyttring eller fusion. Om pågående förändring avser verksamhetsdrivande bolag finns dock en notering kring vilka dessa är, i anslutning till beskrivningen av respektive underkoncern.

Eftersom kommunfullmäktige i närtid beslutat om ett nytt ägardirektiv och därmed en ny inriktning för Älvstranden utveckling AB (KF 2023-02-23 § 21) – där frågan om överföring av verksamhet till stadens facknämnder prövats i beredningen av aktuellt beslutsunderlag – gör stadsledningskontoret ingen ytterligare belysning av bolagets verksamhet inom ramen för detta ärende.

Stadsledningskontorets sammanställning samt värdering av tidigare gjorda bedömningar som görs inom ramen för detta ärende utgår i första hand från respektive bolag som helhet. Därmed görs ingen värdering av enskilda delar av bolagens uppdrag och i vilken mån dessa skulle kunna drivas i nämndform. Eventuella undantag från denna avgränsning förutsätter att det enskilda uppdraget är tydligt avgränsat och att stadsledningskontoret bedömer att det föreligger inga/ringa beroendeförhållanden eller synergier relativt bolagets övriga uppdrag.

Som framgår i stycket ovan gällande ekonomiska konsekvenser har stadsledningskontoret inte gjort någon värdering av marknadsvärdet för bolagen inom stadshuskoncernen. Därmed är de skattemässiga konsekvenserna som en eventuell överföring av verksamhet för med sig i dagsläget inte möjliga att bedöma annat än på en övergripande och indikativ nivå.

Utöver att en överföring av verksamhet från bolag till nämnd skulle innebära ett minskat antal bolag framgår inte någon mer kvalitativ inriktning av uppdraget, det vill säga om det finns förväntningar på att en överföring ska bidra till en positiv utveckling i något särskilt avseende. Utöver värderingen utifrån ovan angivna utgångspunkter har stadsledningskontoret därför inte gjort någon särskild bedömning av associationsformerna och i vad mån de innebär olika förutsättningar för verksamheten att utvecklas i någon särskild riktning.

lakttagelser och bedömningar per underkoncern

Energi

Göteborgs Energikoncernen består av moderbolaget Göteborg Energi AB och dotterbolagen Göteborg Energi Nät AB, Göteborg Energi Gothnet AB, Göteborg Energi Gasnät AB, Göteborg Energi Din El AB och Göteborg Energi Backa AB.

Göteborg Energi bedriver energiproduktion och distribution främst av fjärrvärme och el i Göteborgsområdet. I koncernens verksamhet ingår även elhandel, naturgashandel, fjärrkyla, energitjänster, data- och telekommunikation, gasnät samt förnybar el och biogas.

I samband med bolagsöversynen 2014 bedömde stadsledningskontoret att det inte förelåg några bärande skäl att föreslå någon övergång från bolagsform till nämnd. Den förväntade nyttan för ägare och verksamhet bedömdes inte motsvara den uppoffring i form av kraft, energi och kostnader som skulle krävas för att åstadkomma förändringen. Även om det inte bedömdes finnas hinder att bedriva energiverksamhet i förvaltningsform konstaterades att undantaget från lokaliseringsprincipen och samt möjligheten att bedriva verksamhet på affärsmässig grund förutsätter bolagsformen.

Kommunfullmäktige beslutade 2014-06-05 §8 att ge kommunstyrelsen i uppdrag att utreda dels om ägandet av GothNet AB bäst sker via nuvarande bolag, annat kommunalt bolag eller i en nämnd, dels utreda vilka för- och nackdelar det finns med att leasa ut driften, men behålla ägandet av infrastrukturen. Stadsledningskontoret gjorde i utredningen bedömningen att Göteborg Energi AB fortsatt var den lämpligaste ägaren. Som skäl angavs att Göteborg Energi AB själva bedriver infrastrukturverksamhet och därmed har en betydande kunskap inom området. Därutöver bedömdes det finnas avsevärda synergier bolagen emellan. Stadsledningskontoret bedömde vidare att en överföring av verksamheten till nämnd skulle komma att få stora negativa ekonomiska konsekvenser för staden. Kommunfullmäktige beslutade 2016-02-25 §8 att GothNet AB förblir ett helägt dotterbolag inom koncernen Göteborg Energi AB som fortsatt ansvarar för driften av infrastrukturen.

Aktuellt inom klustret

Kommunstyrelsen beslutade den 3 maj om en hemställan från Göteborg Energi AB om fusion av Göteborg Energi Backa AB med Göteborg Energi AB.

Stadsledningskontorets bedömning - Energi

Stadsledningskontoret bedömer att de legala förutsättningar som den tidigare bolagsöversynen hänvisade till fortsatt är aktuella. Koncernens verksamhet lyder bland annat under ellagen (1997:857), naturgaslagen (2005:403) och fjärrvärmelagen (2008:263). I fjärrvärmelagen, naturgaslagen och ellagen finns särskilda regler som träffar kommunala företag. De särskilda bestämmelserna om kommunala bolag i lagstiftningarna ovan anger mer eller mindre enhetligt att kommunala bolag inom respektive verksamhetssektor inte träffas av lokaliseringsprincipen. Det är alltså tillåtet för sådana kommunala företag att driva verksamhet i geografisk närhet till företaget utan att verksamheten för den skull är begränsad till kommunens gränser. Sådana bolag är dessutom skyldigt att bedriva verksamheten på affärsmässiga grunder.

Stadsledningskontoret bedömer att verksamheten inom Göteborg Energi så som den är strukturerad idag förutsätter bolagsformen. Om en kommun i stället driver sådan

verksamhet i nämndform gäller de vanliga reglerna i kommunallagen om lokalisering och självkostnad. En tillämpning av självkostnadsprincipen kan många gånger innebära att kommunen måste ta ett lägre pris för aktuella tjänster än vad som skulle gälla om verksamheten bedrevs på affärsmässiga grunder. En sådan ordning kan vara konkurrensstörande. Stadsledningskontoret har inom ramen för detta uppdrag inte analyserat konsekvenserna av en överföring av verksamheten till nämnd utifrån de konkurrensrättsliga bestämmelser som träffar kommunal säljverksamhet. Om verksamheten skulle övergå till nämnd behöver denna fråga djupare belysas. Det finns ett stort antal rättsliga avgörande gällande tillämpningen av självkostnadsprincipen inom elförsörjningssektorn som i sådana fall även behöver analyseras.

Inkomstskattelagens bestämmelser om uttagsbeskattning för bolag medför att en köpande nämnd ska lämna en marknadsmässig ersättning för de tillgångar som överförs från Göteborg Energi i samband med en verksamhetsövergång. Med tillgångar avses bl a fysiska tillgångar och själva rörelsen. Detta innebär att, om marknadsvärdet på Göteborg Energis tillgångar är större än det skattemässiga värdet, kommer Göteborg Energi att behöva erlägga bolagsskatt om 20,6 procent på mellanskillnaden.

Stadsledningskontoret har inom ramen för detta uppdrag inte genomfört någon marknadsvärdering av bolaget. En värdering kräver en mer omfattande genomlysning av Göteborg Energi-koncernen. Det går i dagsläget därför inte att uttala sig om en mer detaljerad nivå för uttagsbeskattning vid en eventuell verksamhetsöverföring.

Stadsledningskontoret bedömer det ändå som högst sannolikt att en marknadsmässig värdering betydligt överstiger det skattemässiga värdet på bolagets tillgångar varför en betydande skatteeffekt skulle uppstå vid en överföring av verksamheten.

Utifrån ett lednings- och styrningsperspektiv konstaterar stadsledningskontoret att verksamheten inom energikoncernen, uppfyller kriterierna som stadens riktlinjer för ägarstyrning anger som skäl för att bedriva verksamhet i bolagsform. Verksamheten har tydliga kommersiella inslag, befinner sig i en konkurrensutsatt situation och bidrar i och med bolagsformen till att särskilja kommersiell verksamhet från den som är skattefinansierad.

Göteborg Energis ekonomiska resultat är viktigt för de bolag inom stadshuskoncernen som inte är självfinansierade. En eventuell överföring av verksamheten till nämnd skulle få konsekvenser för den finansiella samordningen inom koncernen. Det skulle även påverka möjligheten att via Stadshus göra en utdelning till staden.

Bostäder

Framtidenkoncernen är en bostadskoncern med moderbolaget Förvaltnings AB Framtiden och dotterbolagen Bostads AB Poseidon, Göteborgs Stads Bostads AB, Familjebostäder i Göteborg AB, Gårdstensbostäder AB, Framtiden Byggutveckling AB, Göteborgs Egnahems AB, Störningsjouren i Göteborg AB och Förvaltnings AB GöteborgsLokaler.

Framtidenkoncernen ska, genom ett medvetet och aktivt agerande på Göteborgs bostads och fastighetsmarknad, vara en strategisk aktör i syfte att stärka Göteborgs roll som regioncentrum och stadens utveckling i övrigt, samt att aktivt bidra till att nya bostäder tillskapas och att koncernens bostäder och områden utformas och förvaltas på ett sådant sätt att de bidrar till en attraktiv bostadsmarknad i Göteborg.

I samband med bolagsöversynen 2014 så konstaterade stadsledningskontoret att de allmännyttiga bostadsbolagen regleras av speciallagstiftning anpassad för bolagsformen samt agerar på en konkurrensutsatt marknad. Stadsledningskontorets bedömning var att verksamheten inte lämpar sig för förvaltningsform.

Stadsledningskontorets bedömning - Bostäder

De kommunala bostadsbolagen träffas av regleringen i lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. Lagen riktar sig enbart till de kommunala bostadsföretag som är eller blir organiserade som aktiebolag. Enligt lagen ska allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag bedriva sin verksamhet enligt affärsmässiga principer. Det innebär att förbudet i kommunallagen att bedriva företag i vinstsyfte liksom självkostnadsprincipen inte gäller för dessa bolag. I lagen finns också regler om de kommunala bostadsaktiebolagens rätt att göra värdeöverföringar till sina ägare kommunerna. Reglerna är inriktade på att begränsa värdeöverföringarna till äkta överskott och att samtidigt främja att vissa överskott stannar i bolagen. Stadsledningskontoret har inte närmare analyserat frågan om hur en eventuell verksamhetsövergång skulle påverka frågan om värdeöverföring, lagstiftningen riktar sig enbart mot kommunala bostadsaktiebolag.

Enligt stadsledningskontoret bedömning finns inget rättsligt hinder för en kommun att bedriva allt som kan kallas kommunal bostadsförsörjning i en kommunal nämnd, men då ska kommunallagens principer tillämpas. Självkostnadsprincipen är dock inte tillämplig när det gäller förvaltning av kommunal egendom såsom överlåtelse eller upplåtelse av egendom. Vid hyres- och arrendeupplåtelser får förvaltningsmyndighet således ta ut marknadsmässiga avgifter.

När det gäller Störningsjouren i Göteborg AB, Göteborgs Egnahem AB samt Framtiden Byggutveckling AB är bolagen, till skillnad från de allmännyttiga bostadsbolagen inom koncernen, inte bundna av speciallagstiftning som möjliggör ett agerande enligt andra villkor än vad en motsvarande kommunal nämnd hade kunnat göra. Detsamma gäller för moderbolaget. Göteborgs Egnahem AB och Framtiden Byggutveckling agerar i första hand på uppdrag av moderbolaget. Störningsjouren agerar i första hand på uppdrag från systerbolagen, men det förekommer även privata kunder. Enligt stadsledningskontorets bedömning är kopplingen till Framtidenkoncernens grunduppdrag tydlig för ovan nämnda bolag, och det saknas motsvarande koppling till verksamheten inom nämndsektorn.

När det gäller Förvaltnings AB Göteborgslokaler, som har till uppdrag att förvalta kommersiella lokaler för butik, kontor och kommunal verksamhet så omfattas bolaget inte heller av regleringarna för allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

En kommun får enligt 3 kap kapitlet 6 § Befogenhetslagen i vissa fall tillgodose näringslivets behov av lokaler. All kommunal lokalhållning till näringslivet ska enligt befogenhetslagen ske på affärsmässiga grunder. Valet av driftform har dock inte någon större betydelse när det kommer till de rättsliga ramarna inom vilket bolaget bedriver sin verksamhet. Motsvarande gäller även undantaget från självkostnadsprincipen som kommunal fastighetsförvaltning omfattas av.

Stadsledningskontoret bedömer att en överföring av Framtidenkoncernens verksamhet till nämnd skulle generera stora skatteeffekter. Förvaltnings AB Framtiden har i sin årsredovisning 2022 marknadsvärderat koncernens fastigheter. Marknadsvärdet per den sista december 2022 uppgick till 123,5 miljarder kronor. Det bokförda värdet uppgick vid

samma tidpunkt till 39 miljarder kronor. En överföring av fastigheterna skulle dessutom innebära stämpelskatt (lagfart) för kommunen med 1,5 procent av det högsta av köpeskillingen och taxeringsvärdet gällande dessa.

Utifrån ett lednings- och styrningsperspektiv konstaterar stadsledningskontoret att verksamheten inom Framtidenkoncernen, uppfyller kriterierna som stadens riktlinjer för ägarstyrning anger som skäl för att bedriva verksamhet i bolagsform. Verksamheten har kommersiella inslag, befinner sig i en konkurrensutsatt situation och bidrar i och med bolagsformen till att särskilja kommersiell verksamhet från den som är skattefinansierad.

Kollektivtrafik

Göteborgs Stads Kollektivtrafik AB är moderbolag i Kollektivtrafikkoncernen. I koncernen ingår, utöver moderbolaget, Göteborgs Spårvägar AB, GS Buss AB och GS Trafikantservice AB. Västra Götalandsregionen (VGR) är huvudman för kollektivtrafiken i Göteborg och därigenom beställare av den kollektivtrafik som utförs av Göteborgs Spårvägar AB. På uppdrag av VGR upphandlar Västtrafik AB tjänster inom kollektivtrafikområdet i regionen. Från 2019 äger Västtrafik AB 15 procent av Göteborgs Spårvägar AB. I Göteborgs Spårvägar AB utförs all spårvagnstrafik i Göteborg och Mölndal vilket även inbegriper trafikledning, underhåll av spårvagnar och spårvägsbanan.

I samband med bolagsöversynen 2014 konstaterade stadsledningskontoret att det inte förelåg några bärande skäl att föreslå någon övergång från bolagsform till nämnd för GS Buss AB och GS Trafikantservice. För Göteborgs Spårvägar AB:s del så konstaterade stadsledningskontoret att om verksamheten i framtiden kommer utföras via långa tilldelningsbeslut utan föregående konkurrensutsättning, då bör möjligheterna till en övergång till nämndform utredas.

Koncernen har förändrats sedan bolagsöversynen. Moderbolaget Göteborgs Kollektivtrafik AB inrättades efter beslut i kommunfullmäktige 2018-12-20 § 11. I samma ärende beslutade kommunfullmäktige om förslag till aktieöverlåtelseavtal för försäljning av 15 % av aktierna i Göteborgs Spårvägar AB till Västtrafik AB. Konstruktionen möjliggör för Västtrafik att direkttilldela Göteborgs Spårvägar AB uppdraget att ansvara för drift av spårvagnstrafik. Avtalet sträcker sig fram till 2034.

Aktuellt inom klustret

Kommunfullmäktige fattade 2020-03-19 §§ 14–15 om avveckling/avyttring av GS Buss AB och GS Trafikantservice AB. Dessa berörs därmed inte i bedömningen nedan. Stadsledningskontoret har lämnat information om den pågående processen i samband med den kompletterande uppföljningsrapporten december 2022. Efter att kommunfullmäktiges uppdrag har fullgjorts och bolagen har avyttrats/avvecklats bedömer stadsledningskontoret att strukturen inom klustret kan förändras, då behovet av ett moderbolag inte längre föreligger.

Stadsledningskontorets bedömning - Kollektivtrafik

Kollektivtrafikfrågor är särskilt reglerat i 3 kap. 3 § i lag om vissa kommunala befogenheter. Av lagen framgår att kommunala aktiebolag får ingå avtal med regionala kollektivtrafikmyndigheter om att utföra lokal och regional linjetrafik med buss samt motsvarande trafik med tåg, tunnelbana eller spårvagn. Av bestämmelsens ordalydelse framgår det att en förutsättning för ett sådant avtals giltighet är att det ingås av ett kommunalt aktiebolag. Enligt 2 kap. 3 § befogenhetslagen ska sådan verksamhet bedrivas på affärsmässiga grunder.

Befogenhetslagen möjliggör för kommunala bolag att delta i upphandlingar av kollektivtrafik. Det är oklart huruvida det är förenligt med kommunallagen för en kommunal nämnd som bedriver kollektivtrafik att delta i upphandlingar av kollektivtrafik. För Göteborgs Spårvägar AB del bedömer stadsledningskontoret att bolagsformen är en förutsättning för bolaget att ska kunna utföra lokal linjetrafik för Västtrafiks räkning. I och med att Göteborgs Spårvägar också ägs tillsammans med VGR förfogar Göteborgs Stad heller inte själva över frågan om val av associationsform.

Med hänsyn till ovanstående har stadsledningskontoret inte gjort någon bedömning av eventuella ekonomiska konsekvenser av en verksamhetsövergång från bolag till nämnd.

Turism, Kultur och Evenemang

Göteborg & Co AB är moderbolag i klustret Turism, Kultur och Evenemang. Övriga bolag inom koncernen är Liseberg AB med dotterbolag, Got Event AB samt Göteborgs Stadsteater AB.

Göteborg & Co AB ska på övergripande nivå leda och samordna arbetet inom koncernen och medverka till att stärka och utveckla besöksnäringen inom Göteborg och Göteborgsregionen samt bidra till besöksnäringens utveckling inom Västra Götalandsregionen. Detta ska ske genom att kontinuerligt driva destinationsutveckling och marknadsföring samt genom att agera samverkansplattform för besöksnäringens olika aktörer.

Liseberg AB är moderbolag i Lisebergkoncernen. Bolaget ska i bred samverkan med relevanta aktörer, medverka till att Göteborg blir en så attraktiv destination att resandet till och vistelsen i Göteborgsområdet ökar. Inom koncernen bedrivs nöjes- och temaparksverksamhet, restaurang-, hotell-, och campingverksamhet samt fastighetsförvaltning.

Got Event ska verka för Göteborg som en levande evenemangsstad. Bolaget ska svara för verksamhet i och drift av de större kommunalt ägda anläggningarna avsedda för evenemang och att marknadsföra, försälja och genomföra evenemang inom sport och kultur i såväl egen regi som på konsultbasis samt bedriva därmed jämförlig verksamhet. Bolaget ansvarar för att driva arenor som till exempel Ullevi och Scandinavium samt anläggningar för breddidrott och motion.

Göteborgs Stadsteater AB ska genom sina uppsättningar engagera, skapa debatt, roa och mana människor till eftertanke och därigenom utgöra en livskraftig nerv i Göteborgs kulturliv. Bolaget har till föremål för sin verksamhet att driva teater rörelse. I bolaget ingår också Backa Teater och sedan 2022 även Stora Teatern som tidigare låg inom kulturnämndens ansvar.

I samband med bolagsöversynen 2014 så bedömde stadsledningskontoret att det ur ett ägarperspektiv inte fanns några större formella skillnader mellan bolagsformen och nämndformen. Samtidigt konstaterades att bolagen inom klustret är verksamma i en kommersiell miljö med konkurrens från andra kommersiella aktörer, även om inslaget av offentliga medel är betydande, undantaget för Liseberg AB. Stadsledningskontoret bedömde att bolagsformen var ändamålsenlig och att behovet att samla bolagen i ett kluster underlättades om samtliga hade samma legala verksamhetsform.

Stadsledningskontorets bedömning – Turism, Kultur och Evenemang (TKE)

Stadsledningskontoret kan konstatera att det inte finns någon speciallagstiftning som ger de kommunala bolagen inom klustret ett större utrymme att agera i egenskap av aktiebolag mot vad en kommunal nämnd hade kunnat göra. Befogenhetslagen 4 kapitlet §1 medger en kommun rätt att vidta åtgärder för uppförande och drift av turistanläggningar i den utsträckning det behövs för att främja turismväsendet inom kommunen. Men det saknar betydelse om verksamheten sker i bolags- eller nämndform. Utifrån ett legalt perspektiv finns således inget hinder att bedriva motsvarande verksamhet inom ramen för stadens nämndsorganisation.

Utifrån ett lednings- och styrningsperspektiv kan dock konstateras att verksamheten i bolagen, visserligen i varierande grad, uppfyller kriterierna som stadens riktlinjer för ägarstyrning anger som skäl för att bedriva verksamhet i bolagsform. Verksamheten har mer eller mindre tydliga kommersiella inslag, befinner sig i en konkurrensutsatt situation och bidrar till att särskilja kommersiell verksamhet från den som är skattefinansierad i och med bolagsformen. Enligt stadsledningskontorets bedömning är detta tydligast när det gäller verksamheten inom Liseberg AB med dotterbolag. Motsvarande gäller även för möjligheten att dra nytta av de generella förutsättningar som följer av själva bolagsformen. I första hand handlar detta om möjligheten att hantera och balansera resultat och ekonomiska effekter mellan åren.

Stadsledningskontoret bedömer därutöver att en överföring av verksamheten inom Lisebergskoncernen skulle utlösa en betydande skatteeffekt då bolagets marknadsvärde sannolikt långt överstiger det skattemässiga värdet på bolagets tillgångar. Utöver att bolaget har en ansevärd mängd anläggningstillgångar finns det andra faktorer som påverkar potentialen att kapitalisera på verksamhetens tillgångar och därmed också rimligen skulle inkluderas i en samlad marknadsvärdering av bolaget. Då tillgångsmassan även inkluderar fastigheter skulle en överföring innebära stämpelskatt (lagfart) för kommunen med 1,5 procent av det högsta av köpeskillingen och taxeringsvärdet gällande dessa.

Övriga bolag inom koncernen finansieras till del av offentliga medel, främst via koncernbidrag, uppdragsersättning enligt kommunfullmäktiges budget samt statliga verksamhetsbidrag. I sammanhanget ska noteras att Göteborgs Stadsteater AB är delfinansierad av Västra Götalandsregionen. Av årsbokslutet för 2022 framgår att Got Event AB har en egenfinansieringsgrad på omkring 64 procent medan Göteborg & Co AB samt Göteborgs Stadsteater AB till övervägande del finansieras av offentliga medel. Att dessa verksamheter bedrivs i bolagsform bidrar därmed inte på motsvarande sätt till att särskilja kommersiell verksamhet från skattefinansierad. Då väsentliga delar av bolagens finansiering dessutom är föremål för årliga beslut i anslutning till stadens budget bedömer stadsledningskontoret inte att bolagsformen, och möjligheten att hantera och balansera resultat och ekonomiska effekter mellan åren, blir fullt lika betydelsefull inom dessa verksamheter. Förutsättningarna för dessa bolag liknar därmed i flera avseenden de som gäller för verksamheten inom stadens nämnder.

När det gäller Got Event AB, Göteborg & Co AB samt Göteborgs Stadsteater AB är omfattningen på anläggningstillgångar begränsad, då exempelvis fastigheterna som nyttjas inom verksamheten i första hand ägs och förvaltas av Higab. Det innebär att en överföring av verksamheten till kommunen inte på motsvarande sätt som för Liseberg AB

utlöser en betydande skatteeffekt. Differensen mellan marknadsvärde och skattemässigt värde för dessa bolags tillgångar bedöms med andra ord inte vara fullt så omfattande.

Sett till koncernen som helhet och uppdraget till Stadshus AB beträffande finansiell samordning används underskotten inom bolagen som inte är egenfinansierade för att kvitta mot vinster i andra bolag. Vid en överföring av verksamheten till nämnd försvinner skattekrediten som dessa underskott medför.

Näringsliv

Business Region Göteborg AB (BRG) är moderbolag i klustret, som i övrigt består av ett antal bolag där BRG har minoritetsägarande. Dessa är Lindholmen Science Park AB (LSP, 23,9 procent), Johanneberg Science Park AB (JSP, 42,3 procent), Göteborgs Tekniska College AB (GTC, 49,0 procent), Sahlgrenska Science Park AB (SSP, 22,9 procent) samt Almi Företagspartner Väst AB (Almi, 12,3 procent).

BRG har till föremål för sin verksamhet att i samverkan med Göteborgsregionens medlemskommuner verka för en hög sysselsättning och ett diversifierat näringsliv i Göteborgsregionen. Bolaget ska ansvara för, och samordna, näringslivsfrågorna i Göteborg så att det bidrar till utveckling av stadens alla verksamheter.

I samband med bolagsöversynen 2014 så bedömde stadsledningskontoret att när det gäller bolagen inom näringslivsklustret så saknades förutsättningar för staden att bedriva sin andel i de delägda bolagen i klustret i nämndform, det gemensamma ägandet förutsätter samma organisationsform som övriga ägare. Avseende BRG konstaterade stadsledningskontoret att bolagsformen är en förutsättning för rollen som moder i klustret och att bolagsformen kan underlätta verksamhetens art, samverkan inom bolagets verksamhetsområde och bolagets roll som plattform för projekt och utvecklingsarbete.

Aktuellt inom klustret

BRG har inkommit med en hemställan till kommunfullmäktige som omfattar förslag till verksamhetsförändring av två minoritetsägda bolag. När det gäller Lindholmen Science Park AB innebär förslaget att bolaget ges uppdrag att utreda förutsättningar för att starta ett eller flera nya programområden inom energi och samhällsbyggnad. Beträffande Johanneberg Science Park AB föreslås att en ordnad avveckling av bolaget ska inledas och genomföras. Vid sitt sammanträde den 27 april 2023 beslutade kommunfullmäktige i enlighet med förslagen i hemställan.

Stadsledningskontorets bedömning - Näringsliv

Enligt kommunallagen 2 kapitlet 8 § får kommuner och regioner genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller regionen. När det kommer till kommunala åtgärder som syftar till att stimulera näringslivet inom kommunen har det däremot ingen betydelse om åtgärderna vidtas av ett kommunalt bolag eller en kommunal nämnd. Det finns således inte någon speciallagstiftning som ger ett kommunalt bolag inom näringslivssektorn ett större utrymme att agera.

En överföring av verksamheten inom BRG till en kommunal nämnd skulle enligt stadsledningskontoret bedömning sannolikt inte föranleda någon mer omfattande skatteeffekt. I likhet med bedömningen som gjordes i anslutning till översynen från 2014 kan stadsledningskontoret dock konstatera att förutsättningarna för utövandet av stadens ägarroll i de delägda bolagen helt skulle förändras. I nuvarande konstruktion utövas denna av BRG i egenskap av moderbolag inom koncernen. Om verksamheten inom BRG i

stället skulle bedrivas inom ramen för stadens nämndsorganisation behöver en alternativ placering inom stadshuskoncernen för dessa delägda bolag värderas. Enligt nu gällande riktlinjer för ägarstyrning kan inte en kommunal nämnd utöva ägarskap för bolag inom stadshuskoncernen. Alternativet att skapa en parallell bolagskoncern under kommunfullmäktige, och där samla nuvarande delägda dotterbolag till BRG, avviker också från riktlinjen och den grundläggande principen för stadens bolagsinnehav – ägande utövas genom kommunfullmäktige och bolagen är sedan organiserade i en koncern där Stadshus AB utgör koncernmoderbolag. Att hitta alternativ till nuvarande samverkan inom ramen för ett delägt bolag är en fråga som inte staden själv inte förfogar över. Det förutsätter därmed en process som inkluderar dialog med övriga delägare.

Utifrån ovanstående bedömer stadsledningskontoret att det är svårt att enskilt pröva frågan om huruvida det är möjligt att föra över verksamheten inom BRG till stadens nämndsorganisation. Med detta följer ytterligare frågor som behöver hanteras gällande konstruktionen samt ledning och styrning inom hela underkoncernen inkluderat de minoritetsägda bolagen.

Även om BRG i sig är helägt av staden finansieras verksamheten även av andra parter utöver Göteborgs Stad. I första hand är Göteborgsregionen (GR) och Västra Götalandsregionen (VGR) medfinansierare. Även andra offentliga och privata aktörer bidrar med intäkter till verksamheten och därutöver erhåller bolaget EU-medel för viss verksamhet. Att bolagsformen ska nyttjas för att särskilja kommersiell verksamhet från en skattefinansierad, vilket framgår av stadens riktlinjer för ägarstyrning, blir enligt stadsledningskontorets bedömning inte full så tillämpligt på BRG eftersom merparten av bolagets intäkter utgörs av offentliga medel. Verksamhet bedöms inte heller vara av sådan karaktär att bolagsformen och ökade möjligheter att hantera och balansera resultat och ekonomiska effekter mellan åren rimligtvis har någon större inverkan på förutsättningarna att bedriva verksamheten på ett effektivt sätt.

På motsvarande sätt som ovan angivits för vissa bolag inom TKE-klustret skulle förutsättningarna för Stadshus AB:s uppdrag beträffande finansiell samordning påverkas om verksamheten inom BRG överfördes till nämnd.

Lokaler

Higab AB är moderbolag i Higabkoncernen. Inom bolagsgruppen finns två helägda verksamhetsdrivande dotterbolag. Dessa är Göteborgs Stads Parkerings AB samt Älvstranden Utveckling AB med dotterbolag.

Ändamålet med Higabs verksamhet är att utgöra stadens strategiska verktyg inom fastighetsområdet. Bolaget ska främja och tillgodose intressen för i huvudsak mindre företag och organisationer genom att tillhandahålla för dessa rörelser lämpliga lokaler. Bolaget ska också tillse att kommunen kan täcka sina behov av lokaler med speciell karaktär och strategisk betydelse för stadens utveckling samt ha ett särskilt ansvar att vårda kulturhistoriskt värdefulla byggnader som ägs av Göteborgs Stad. I uppdraget ligger att vara lyhörd för stadens behov och att agera proaktivt genom förvärv, nyproduktion, utveckling, förvaltning eller avyttring av fastigheter. Higab äger och förvaltar fastigheter med en uthyrningsbar yta om totalt 653 978 m² (659 877). Fastighetsbeståndet består i huvudsak av lokaler.

Göteborgs Stads Parkerings AB verksamhet är att förvärva, uppföra, avyttra och förvalta parkeringsanläggningar. Bolagets ska också samordna och bedriva parkering med syfte att främja ett hållbart resande.

Inom ramen för bolagsöversynen 2014 gjordes bedömningen att verksamheten inom lokalklustret i huvudsak bedrivs i en utpräglad konkurrensutsatt kommersiell miljö där bolagsformen bedömdes vara den lämpligaste.

Aktuellt inom lokalklustret

Kommunfullmäktige fattade 2023-02-23 §21 om en konkretisering av ett förändrat uppdrag för Älvstranden Utveckling AB. Med hänsyn till nyligen beslutad förändring har bolaget inte ytterligare berörts inom ramen för föreliggande tjänsteutlåtande.

Stadsledningskontorets bedömning - Lokaler

Enligt 3 kapitlet 6 § Befogenhetslagen får en kommun i vissa fall tillgodose näringslivets behov av lokaler. Bestämmelsen omfattar i första hand små företags behov av lokaler. Ett ytterligare krav för att bestämmelsen ska vara tillämplig är att tillhandahållandet av lokalerna är inriktat på företagarkollektivet i allmänhet. Vad som menas med små företag får bedömas från fall till fall. EU-kommissionen har utarbetat rekommendationer med definitionen av bland annat små och medelstora företag som kan tjäna som vägledning. All kommunal lokalthållning till näringslivet ska enligt lagen ske på affärsmässiga grunder.

I den mån en kommun ägnar sig åt parkeringsverksamhet finns det särskilda regler om avgiftsuttag i lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats m.m. Lagen gäller oberoende av om det är kommunen eller ett till kommunen underställt bolag som bedriver parkeringsverksamheten. I förarbetena till lagen anges uttryckligen att självkostnadsprincipen inte skulle vara tillämplig på uttaget av avgifterna.

Med utgångspunkt från ovanstående så har valet av driftform inte någon större betydelse när det kommer till de rättsliga ramarna inom vilka Higab och Göteborgs Stads Parkerings AB bedriver sin verksamhet. En kommunal nämnd skulle på samma sätt som bolagen vara skyldigt att bedriva verksamheten på affärsmässiga grunder.

En överföring av verksamheten inom Higab till nämnd skulle enligt stadsledningskontoret dock sannolikt utlösa en betydande skatteeffekt. Bolagets årsredovisning för 2022 inkluderar en uppgift om det marknadsmässiga värdet på bolagets förvaltningsfastigheter. Marknadsvärdering har gjorts av en extern värderare. Värdet per den siste december 2022 uppgår till 12,3 miljarder. Det bokförda värdet på bolagets fastigheter uppgår vid samma tidpunkt till 5,0 miljarder. Göteborgs Stads Parkerings AB:s årsredovisning inkluderar också uppgifter om det marknadsmässiga värdet på bolagets förvaltningsfastigheter. Det uppgår den siste december 2022 till 2,8 miljarder kronor. Det utgående planenliga värdet på bolagets förvaltningsfastigheter uppgår samtidigt till 383 miljoner kronor. En överföring av fastigheterna inom koncernen skulle dessutom innebära stämpelskatt (lagfart) för kommunen med 1,5 procent av det högsta av köpeskillingen och taxeringsvärdet gällande dessa.

Utifrån ett lednings- och styrningsperspektiv konstaterar stadsledningskontoret att verksamheten inom lokalklustret, uppfyller kriterierna som stadens riktlinjer för ägarstyrning anger som skäl för att bedriva verksamhet i bolagsform. Verksamheten har

kommersiella inslag, befinner sig i en konkurrensutsatt situation och bidrar i och med bolagsformen till att särskilja kommersiell verksamhet från den som är skattefinansierad.

Higabs ekonomiska resultat är viktigt för de bolag inom stadshuskoncernen som inte är självfinansierade. En eventuell överföring av verksamheten till nämnd skulle få konsekvenser för den finansiella samordningen inom koncernen. Det skulle även påverka möjligheten att via Stadshus göra en utdelning till staden.

Hamn

Göteborgs Hamn AB har till uppgift att förverkliga stadens ambitioner med hamn- och logistikverksamheten genom att tillhandahålla infrastruktur, svara för nationell och internationell marknadsföring samt genom strategisk samverkan och samarbete. Bolaget ska utgöra det självklara godsnavet för sjötransporter i Skandinavien genom att verka för ökad konkurrenskraft och därigenom skapa förutsättningar för tillväxt, sysselsättning och hållbar utveckling i Göteborg. Göteborgs Hamn ska ha en ledande roll i utvecklingen av Göteborgsregionen som ett nationellt logistiskt centrum. Detta innebär att Göteborgs Hamn AB ansvarar för att förvalta och utveckla hamnens mark, fastigheter och vattenområden så att dessa används på ett optimalt sätt utifrån ett tillväxt- och lönsamhetsperspektiv. Bolaget upplåter, via koncessionsavtal, en del av sin mark och sina anläggningar till externa terminaloperatörer inom Container, Ro/Ro och Bil.

Inom ramen för bolagsöversynen 2014 gjorde stadsledningskontoret bedömningen att det inte förelåg några bärande skäl att föreslå en övergång från bolagsform till nämnd för Göteborgs Hamn AB. Argumenten byggde dels på att bolaget agerar i en kommersiell miljö i hård konkurrens både nationellt och internationellt. I den situationen påverkas bolagets verksamhet också av finansiella svängningar i världen, den nationella industrins utveckling och konkurrenskraft samt globala företags förändringar. Stadsledningskontoret menade att i en sådan miljö är bolagsformen att föredra då den ger en större möjlighet att hantera varierande resultat mellan åren samt långsiktiga investeringsbehov.

Stadsledningskontorets bedömning - Hamn

Hamnväsendet är en av de äldsta kommunala angelägenheterna, men är utifrån ett kommunalrättsligt perspektiv till största delen oreglerad. Regeringen får enligt 9 kap. 10 § ordningslagen (1993:1617) överlämna åt en kommun att meddela föreskrifter om ordning och säkerhet i fråga om hamnar som ägs eller förvaltas av kommunen eller av ett av kommunen helägt företag. De regler som kommunfullmäktige efter sådant bemyndigande antar, brukar tas in i en så kallad hamnstadga.

Kommunerna och regionerna har rätt att ta betalt för sina hamntjänster. Den kommunala avgiftsrätten för hamntjänster är däremot i princip oreglerad och därmed bestämd av de kommunalrättsliga principer som gäller för avgiftsuttag i allmänhet. Det innebär att självkostnadsprincipen som utgångspunkt gäller. Det råder dock delade uppfattningar om i vilken omfattning självkostnadsprincipen kan tillämpas för kommersiella hamnar. Det förutsätts då att principen kan anses förenlig med EU:s intresse av fri konkurrens mellan hamnarna

Det saknas i sammanhanget däremot betydelse om hamnen drivs av ett kommunalt bolag eller av en nämnd. Det finns alltså inte någon särskild lagstiftning som ger ett kommunalt hamnbolag möjligheter att agera på ett annat sätt än vad en kommunal nämnd skulle kunna göra.

Stadsledningskontoret har inom ramen för detta uppdrag inte genomfört någon marknadsvärdering av bolaget i sin helhet. En värdering kräver en mer omfattande genomlysning av Göteborgs Hamn. Det går i dagsläget därför inte att uttala sig om en eventuell nivå för uttagsbeskattning vid en verksamhetsöverföring. Stadsledningskontoret bedömer det ändå som högst sannolikt att en marknadsmässig värdering överstiger det skattemässiga värdet på bolagets tillgångar varför en skatteeffekt skulle uppstå vid en verksamhetsövergång. För bolagets förvaltningsfastigheter gäller, i likhet med övriga bolag med sådana innehav, att de har marknadsvärderats externt i samband med bolagets årsredovisning 2022. Värdet uppgår till 832 miljoner kronor. Det bokförda värdet uppgår vid samma tidpunkt till 98 miljoner kronor. En överföring av fastigheterna skulle dessutom innebära stämpelskatt (lagfart) för kommunen med 1,5 procent av det högsta av köpeskillingen och taxeringsvärdet gällande dessa.

Utifrån ett lednings- och styrningsperspektiv konstaterar stadsledningskontoret att verksamheten inom hamnklustret, uppfyller kriterierna som stadens riktlinjer för ägarstyrning anger som skäl för att bedriva verksamhet i bolagsform. Verksamheten bedrivs i en kommersiell miljö, befinner sig i en konkurrensutsatt situation både nationellt och internationellt och bidrar i och med bolagsformen till att särskilja kommersiell verksamhet från den som är skattefinansierad.

Göteborgs Hamns ekonomiska resultat är viktigt för de bolag inom stadshuskoncernen som inte är självfinansierade. En eventuell överföring av verksamheten till nämnd skulle få konsekvenser för den finansiella samordningen inom koncernen. Det skulle även påverka möjligheten att via Stadshus göra en utdelning till staden.

Interna bolag

Gruppen Interna bolag består av verksamheter som är 100 procent ägda av Göteborgs Stadshus AB och där alla har en i huvudsak specialist- och stödjande funktion för hela Göteborgs Stad. Dessa bolag är:

- Försäkrings AB Göta Lejon (Göta Lejon), som ska svara för Göteborg stads försäkringsskydd gällande egendom, ansvar och motorfordon samt medverka i försäkringslösningar för stadens bolag och förvaltningar.
- Göteborgs Stads Leasing AB (GSL), som genom en samordning av Göteborgs Stads behov av leasing av lös egendom och transporter skapa en affärsmässig och kostnadseffektiv samhällsnytta med miljön i fokus. I samordningsuppdraget ligger även att för stadens räkning medverka i sådan samverkan som Göteborgs Stad har med den regionala kollektivtrafikmyndigheten i Västra Götalands län, för att tillgodose Göteborgs Stads behov av kollektivtrafik.

I samband med bolagsöversynen 2014 bedömde stadsledningskontoret att det saknades förutsättningar för Göta Lejon att bedriva verksamheten i nämndform. Som skäl angavs att bolaget styrs av särskilda regelverk under finansinspektionen och bolagsformen är en förutsättning för att verksamheten ska kunna svara upp mot Finansinspektionens krav om ansvar och finansiell stabilitet.

Bolaget lyder under försäkringsrörelselag (2010:2043) som innehåller bestämmelser om försäkringsrörelse som drivs av försäkringsföretag. Med försäkringsföretag avses enligt lagen försäkringsaktiebolag, ömsesidigt försäkringsbolag och försäkringsförening. Lagen innehåller särskilda associationsrättsliga bestämmelser avseende de ovan nämnda typerna

av försäkringsföretag och föreskriver därutöver en lämplighetsprövning av ägare till försäkringsbolag.

I anslutning till översynen bedömdes vidare att verksamheten inom Kommunleasing i Göteborg AB förutsatte bolag som organisationsform med hänvisning till att bolagets finansiella verksamhet lyder under speciallagstiftning och att bolaget är registrerat hos Finansinspektionen. Numera ingår denna verksamhet i GSL som tillskapats efter bolagsöversynen genom en sammanslagning av tidigare Kommunleasing AB och Göteborgs Gatu AB. Innan sammanslagningen hade Stadshus AB på kommunfullmäktiges uppdrag ytterligare prövat frågan om att föra över verksamheter till nämnd, dels genom att avveckla Kommunleasing AB som bolag och i stället driva verksamheten i nämndform, dels en värdering om vilka av Göteborgs Gatu AB verksamheter som borde bedrivas i nämndform.

Stadshus AB föreslog i sin återrapportering att verksamheten inom Kommunleasing AB fortsatt skulle bedrivas i bolagsform. I första hand angavs betydande negativa skattekonsekvenser vid en avveckling av bolaget som skäl för bedömningen. I återrapporteringen gällande Göteborgs Gatu AB föreslogs också att verksamheten fortsatt skulle bedrivas i bolagsform. Skälen till detta var de negativa finansiella konsekvenser som följer av en övergång till nämndform - i form av ökade momskostnader, ökad bolagsskatt samt ökade transaktionskostnader vid verksamhetsövergång. Av återrapporteringen framgår dock att det inte finns några legala hinder att bedriva verksamheten i nämndform.

I samband med redovisningen av ovanstående uppdrag beslutade kommunfullmäktige 2015-12-03 § 14 att ge Stadshus AB i uppdrag att slå samman Kommunleasing AB och Göteborgs Gatu AB. Beslutet innebar vidare ett uppdrag åt Göteborgs Stadshus AB att föreslå vilka delar av Göteborgs Gatu AB som kunde avvecklas eller upptas i befintlig nämnd utan betydande ekonomiska kostnader samt inte rör kärnverksamheten att leverera fordon till stadens verksamheter.

I återrapporteringen av det senare uppdraget gjorde Stadshus AB bedömningen att flera affärsområden inom Göteborgs Gatu AB utgjorde viktiga stödfunktioner till bolagets kärnverksamhet. En överföring eller avveckling av dessa bedömdes därför få en kraftig påverkan på bolagets möjlighet till leverans inom kärnverksamheten. Beträffande affärsområdet Stadens bud bedömdes det inte finnas några övervägande fördelar med avveckling i bolaget för att i stället uppgå i nämnd.

Kommunfullmäktige beslutade 2016-12-08 § 22 i enlighet med förslaget att varken avveckla eller uppta i befintlig nämnd någon del av verksamheten inom Göteborgs Gatu AB. Kommunleasing AB och Göteborgs Gatu AB fusionerades 2016-11-01.

Stadsledningskontorets bedömning – Interna bolag

När det gäller Göta Lejon bedömer stadsledningskontoret, i likhet med tidigare utredningar, att försäkringsrörelselagen (2010:2043) inte kan uppfattas på något annat sätt än att försäkringsrörelse enbart kan bedrivas i de i lagen angivna associationsformerna. Det finns inte någon bestämmelse som medger en kommunal förvaltning att bedriva försäkringsrörelse.

Beträffande verksamheten inom GSL bör det understrykas att det inte finns några möjligheter för en nämnd att till andra nämnder och kommunala bolag upplåta lös

egendom till nyttjande (leasing). Upplåtelse av lös egendom till nyttjande (leasing) utgör en så kallad finansieringsrörelse och omfattas av bestämmelserna i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Sådan verksamhet måste drivas i bolagsform och kräver tillstånd från finansinspektionen. I den mån tillhandahållande av lös egendom till stadens verksamhet ska utföras av en nämnd kan följaktligen sådant tillhandahållande inte ske genom leasing. Det krävs i så fall en mer fördjupad analys av hur en sådan nämnd skulle kunna tillhandahålla lös egendom på ett lämpligt sätt. En avgränsning i föreliggande återrapportering har varit att värdera nuvarande bolag utifrån det samlade uppdraget och som verksamheten idag är strukturerad bedömer stadsledningskontoret att det förutsätter bolagsformen.

För övriga delar av bolagets verksamhet bedömer dock stadsledningskontoret, i likhet med tidigare utredningar, att det inte föreligger några legala hinder att bedriva verksamhet i förvaltningsform. Samtidigt skulle en sådan hantering innebära att bolaget som fusionerades relativt nyligen återigen skulle delas upp. En överföring av de verksamhetsdelar som tidigare låg inom Göteborgs Gatu AB har värderats i tidigare utredningar. Bedömningen då har varit att inte föreslå ett genomförande, men delar av verksamheten, i första hand Stadens Bud, har beskrivits som mer fristående relativt det tidigare bolagets andra affärsområden.

Utöver de legala förbehållen som delar av bolagets verksamhet omfattas av skulle en överföring också innebära ekonomiska konsekvenser. Stadsledningskontorets översiktliga bedömning är att en överföring av bolagets tillgångar inte innebär någon skattemässig reavinst av större omfattning. Den inkomstskattemässiga effekten uppstår i stället vid upplösningen av de obeskattade reserverna som är kopplade till tillgångsmassan. Vid föregående årsslut uppgick dessa till knappt 1,2 miljarder och om en övergång hade gjorts vid detta tillfälle hade en upplösning inneburit en skatteeffekt på ca 250 mnkr.

Regionala bolag

Gruppen Regionala bolag består av verksamheter där Göteborgs Stad genom Stadshus AB är majoritetsägare, men där det finns ett samägande med andra kommuner i Västra Götalandsregionen. Dessa bolag är:

Gryaab AB

Bolaget ägs av kommunerna Ale, Göteborg (70,6 procent), Härryda, Bollebygd, Kungälv, Lerum, Mölndal och Partille. Gryaab AB skall medverka i en långsiktigt hållbar samhällsutveckling genom att införa och driva system som kostnadseffektivt samlar in och behandlar avloppsvatten inom ägarkommunerna. Bolaget skall begränsa förorening till recipient från tillfört avloppsvatten samt i möjligaste mån även tillvarata avloppsvattnets innehåll.

Renova AB

Bolaget ägs av kommunerna Ale, Göteborg (85,0 procent), Härryda, Kungälv, Lerum, Mölndal, Partille, Stenungssund, Tjörn och Öckerö. Uppdraget är att främja en långsiktigt hållbar utveckling i ägarkommunerna, framför allt genom en miljöriktig behandling av avfall som kommer från hushåll och verksamheter i ägarkommunerna. Koncernen innehåller moderbolaget Renova AB med dotterbolaget Renova Miljö AB, som ägs till 100 procent av moderbolaget. Avsikten med koncernen är att särskilja direkttilldelad verksamhet från konkurrensutsatt.

Göteborgsregionens Fritidshamnar AB (Grefab)

Bolaget ägs av kommunerna Ale, Mölndal, Partille samt Göteborg (80,0 procent).

Uppdrag är att tillgodose behovet av fritidsbåtsplatser och därtill hörande service för boende i ägarkommunerna. Dessutom ska bolaget medverka till att skapa förutsättningar för ett upplevelserikt båtliv, att bidra till att stärka regionens attraktionskraft samt bidra till god miljöutveckling inom hamnverksamheten.

För Renova/Renova Miljö så framgår det av bolagsordningarna att bolagen ska följa de kommunalrättsliga principer som framgår av kommunallagen. Det anges dock att produktion och försäljning av värme och el ska bedrivas på affärsmässig grund. Undantaget i bolagsordningarna för produktion och försäljning av värme och el följer av ellagen och fjärrvärmelagen, se avsnitt om Göteborg Energi ovan.

I samband med bolagsöversynen 2014 bedömde stadsledningskontoret att verksamheterna i de regionala bolagen delvis var konkurrensutsatta och agerar på en öppen marknad. Tillsammans med kommunernas gemensamma ägande medförde detta att förutsättningar för staden att bedriva sin ägarandel i bolagen i nämndform saknades.

Kommunfullmäktige beslutade 2014-06-05 § 13 att ge Kommunstyrelsen i uppdrag att initiera en dialog med övriga ägare av Grefab i syfte att utreda förutsättningarna för att helt avveckla de övriga kommunernas ägande i bolaget. Kommunfullmäktige beslutade samtidigt att ge Stadshus i uppdrag att utreda möjligheten för en nämnd i Göteborgs kommun att överta verksamheten.

Utredningen visade att övriga delägande kommuner inte var villiga att överlåta sina ägarandelar till Göteborgs Stad med mindre än att deras kommuninvånare även framledes kunde garanteras båtplatser i samma utsträckning som vid tillfället för utredningen. Med hänvisning till kommunallagens kompetensregler bedömde stadsledningskontorets att någon sådan garanti inte kunde lämnas och att det därmed inte var möjligt att gå vidare med en avveckling av övriga kommuners ägande och i förlängningen en överföring av verksamheten till nämndform. Kommunfullmäktige beslutade 2016-11-10 § 14 att inte gå vidare med frågan om att avveckla övriga kommuners ägande i Grefab.

Bedömning – Regionala bolag

I och med att bolagen samägs med andra kommuner förfogar staden inte själv över frågan om verksamheten ska bedrivas i någon annan form än den nuvarande. När det gäller kommunövergripande verksamheter kan den utöver bolagsformen även bedrivas inom ramen för kommunalförbund eller gemensam nämnd. En eventuell förändring av organisationsformen kräver dock ett annat tillvägagångssätt än vad som kan tillämpas för helägda bolag i och med att det förutsätter enighet bland samtliga delägare. Ett svar på vad som är möjligt eller inte möjligt kan därmed inte klarläggas ytterligare inom ramen för detta tjänsteutlåtande.

Stadsledningskontoret kan dock konstatera att berörda bolag – i första hand Grefab och Renova Miljö AB – bedriver en konkurrensutsatt verksamhet och agerar på en öppen marknad. I detta avseende bedömer stadsledningskontoret att nuvarande associationsform ligger i linje med vad som anges i stadens riktlinje för ägarstyrning, det vill säga att ägandet av bolag ska bidra till att avgränsa den kommersiella verksamheten från den skattefinansierade samt möjliggöra ett marknadsmässigt beteende i en konkurrensutsatt situation.

Gryaab AB agerar endast i begränsad omfattning på en konkurrensutsatt marknad. Stadsledningskontoret kan dock inte se några direkta fördelar med kommunalförbund eller gemensam nämnd framför bolag när det gäller verksamheten inom bolaget.

Den produktion och försäljning av värme och el som sker inom Renova AB/Renova Miljö AB regleras i ellag (1997:857) och fjärrvärmelag (2008:263). Av lagstiftningen framgår att kommunala bolag inom respektive verksamhetssektor inte träffas av lokaliseringsprincipen. I likhet med Göteborgs Energi AB är det således tillåtet för sådana kommunala företag att driva verksamhet i geografisk närhet till företaget utan att verksamheten för den skull är begränsad till kommunens gränser. Sådana bolag är dessutom skyldigt att bedriva verksamheten på affärsmässiga grunder. Att i stället driva verksamheten inom ett kommunalförbund eller gemensam nämnd skulle innebära att kommunallagens bestämmelser gällande lokalisering och självkostnad ska tillämpas. Den praktiska betydelsen för verksamheten, när det gäller prissättning och vilket geografiskt område verksamheten kan agera inom, kräver en fördjupad konsekvensanalys. Gällande prissättning behöver en sådan analys bland annat förhålla sig till de konkurrensrättsliga bestämmelser som träffar kommunal säljverksamhet.

Beträffande delägda bolag kan det också finnas rena upphandlingsrättsliga överväganden som talar för ett bibehållande av nuvarande upplägg med verksamhet förlagd i bolagsform. Det kräver dock en mer fördjupad rättslig analys av vilka tjänster som bolagen tillhandahåller. En överföring av verksamheten till ett kommunalförbund eller gemensam nämnd skulle därutöver sannolikt innebära en skatteeffekt i och med att bolagets tillgångar och skulder ska överföras till marknadsvärde.

Kommunal bostadsförmedling

Boplats Göteborg AB är en kommunal bostadsförmedling och utgör därigenom stadens verktyg för att säkerställa en effektiv och jämställd/jämlig hyresmarknad, främja bostadsförsörjning samt verka för att underlätta inträde och rörlighet på bostadsmarknaden i Göteborg med omnejd. Bolaget ska medverka till en effektiv förmedling av bostäder till nytta för både bostadssökande, fastighetsägare och näringsliv i Göteborg. Genom att säkerställa transparenta krav, en rättssäker förmedling av bostäder och ett ständigt inflöde av nya lägenheter bidrar bolaget till en hyresmarknad på lika villkor för de bostadssökande. Boplats är helägt av Göteborgs Stadshus AB.

Utifrån bolagsöversynens förslag till framtida inriktning för bolaget beslutade kommunfullmäktige 2014-06-05 § 9 att ge kommunstyrelsen i uppdrag att initiera en fördjupad översyn av verksamheten. Av tjänsteutlåtandet framgår att bolagsformen bedömdes vara ändamålsenlig utifrån verksamhetens dåvarande inriktning som delvis innebar ett beroende av intäkter från olika håll. Vid beslut att verksamheten i stället skulle vara en renodlad kommunal bostadsförmedling utan intäktskrav bedömdes förvaltningsformen sannolikt vara den mest ändamålsenliga.

Efter återrapportering av den fördjupade översynen beslutade kommunfullmäktige 2017-11-23, § 12 om en förändrad inriktning om omfattning för verksamheten. I underlaget till detta beslut värderades frågan om möjligheten att verksamheten fortsatt skulle kunna drivas i nämndform. Stadsledningskontoret bedömde då att bolagsformen fortsatt var mest ändamålsenlig, främst med hänvisning till möjligheten att på sikt kunna bjuda in andra kommuner till ett delägarskap.

Bedömning – Kommunal bostadsförmedling

Som framgår av § 7 lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska en kommun anordna bostadsförmedling om det behövs för att främja bostadsförsörjningen. Enligt förarbetena till lagen (prop. 2000/01:26 s. 19) bör den allmänna utgångspunkten vara att kommunen själva utifrån lokala förutsättningar får avgöra om en bostadsförmedling ska inrättas. Det bör också stå kommunen fritt att i enlighet med kommunallagens bestämmelser avgöra på vilket sätt förmedlingsuppgiften skall utföras. Uppgiften kan exempelvis utföras i egen regi, lämnas över till ett kommunalt företag eller genom avtal om drift av verksamheten på entreprenad lämnas över till ett annat privaträttsligt subjekt (jfr 3 kap. 16-19 §§ kommunallagen). Enligt stadsledningskontorets bedömning föreligger därför inga legala hinder att driva verksamheten inom ramen för stadens nämndsorganisation.

Vidare bedömer stadsledningskontoret att en eventuell överföring inte medför betydande skattemässiga kostnader. Omfattningen på bolagets tillgångar där ett marknadsvärde kan tänkas överstiga det skattemässiga värdet är begränsad.

Förändringen av verksamhetens inriktning om omfattning som kommunfullmäktige fastställde 2017 innebär bland annat att bolaget helt finansieras av köavgifter. Att bolagsformen ska nyttjas för att särskilja kommersiell verksamhet från en skattefinansierad, vilket framgår av stadens riktlinjer för ägarstyrning, blir enligt stadsledningskontorets bedömning inte full så tillämpligt på Boplats Göteborg AB. Det finns inom stadens nämndsorganisation flera exempel på avgiftsfinansierad verksamhet.

Verksamhet bedöms inte heller vara av sådan karaktär att bolagsformen och ökade möjligheter att hantera och balansera resultat och ekonomiska effekter mellan åren rimligtvis har någon större inverkan på förutsättningarna att bedriva verksamheten på ett effektivt sätt.

Inom ramen för denna återrapportering har inte frågan om upphandlingsrättsliga konsekvenser värderats närmare, men vid en eventuell fortsatt utredning gällande bolag bör detta belysas mer fördjupat.

Stadsledningskontorets sammanfattande bedömning

De insatser som behövs för att klarlägga förutsättningar för en överföring av verksamhet från bolag till nämnd är många gånger omfattande och motsvarande gäller också vid ett beslut att i någon del gå vidare med ett genomförande. Ett rimligt antagande är därtill att en verksamhet påverkas redan i anslutning till uppdraget att utreda förutsättningar för en överföring. Det kan bland annat bidra till osäkerhet och oro bland berörda medarbetare som i en förlängning påverkar kompetensförsörjningen eller framdrift och leverans i olika delar av verksamheten. Att genomföra organisationsförändringar är dessutom vanligen både tids- och kostnadskrävande och i den mån det finns åtgärder inom befintlig struktur som kan bidra till ett utfall i önskvärd riktning bör dessa åtminstone värderas, särskilt som en omorganisation ibland kan vara ett ganska ”trubbigt” verktyg.

Utifrån ovanstående är det viktigt att uppdragets eventuella fortsatta hantering tydliggörs, både i fråga om omfattning och inriktning. Frågan kring omfattning handlar om att avgränsa en eventuell fortsättning av uppdraget till de bolag/underkoncerner där förutsättningar för en överföring bedöms föreligga. Att tydliggöra inriktningen handlar

om att formulera en syftesbeskrivning för att klargöra vad en eventuell överföring ska bidra till att uppnå.

I föreliggande återredovisning redogör stadsledningskontoret för tidigare ärenden där motsvarande frågeställning varit aktuell tillsammans med en värdering av tidigare gjorda bedömningar. Syftet är att detta ska kunna utgöra underlag för ett beslut gällande omfattning och inriktning för ett eventuellt fortsatt utredningsarbete.

På en generell nivå bedömer stadsledningskontoret att det ur ett ägarperspektiv inte finns några större formella skillnader mellan bolagsformen och nämndformen. Motsvarande bedömning gjordes även i anslutning till översynen av stadens bolag från 2014. Kommunallagen medger att kommuner får driva näringsverksamhet utan vinstsyfte och att vården eller ansvaret för en kommunal verksamhet kan överlämnas till ett bolag såvida det inte handlar om myndighetsutövning. Som redogjorts för ovan i genomgången av iakttagelser och bedömningar per underkoncern finns dock vissa undantag angivna i speciallagstiftning. Kommunallagens bestämmelser innebär att kommunen som ägare utövar ett inflytande som är jämförbart med inflytandet över nämndsektorn. I helägda kommunala bolag ska kommunfullmäktige bland annat fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten samt se till att det av bolagsordningen framgår att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

För delägda bolag ska dessa bestämmelser tillämpas utifrån vad som är rimligt, bland annat mot bakgrund av stadens ägarandel.

Bolagen ska i likhet med nämnderna följa av kommunfullmäktige beslutad budget, av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen beslutade policys, riktlinjer och regler. Bolagets styrelse ska årligen i förvaltningsberättelsen, utöver vad aktiebolagslagen stadgar, redovisa hur verksamheten bedrivits och utvecklats utifrån det i bolagsordningen och ägardirektivet angivna ändamålet.

Allmänheten ska också ha rätt att ta del av handlingar hos bolaget enligt vad som framgår av offentlighets- och sekretesslag (2009:400) beträffande allmänna handlingars offentlighet. Rätten för kommunmedlemmar att få lagligheten av kommunens beslut prövad omfattar dock inte omedelbart beslut fattade inom bolagen. Den förlust i demokratisk legitimitet som detta kan uppfattas bidra till kan ur ett annat perspektiv öppna upp för en hög grad av effektivitet i beslutsfattandet. Indirekt skapas dock en möjlighet till laglighetsprövning för vissa beslut eftersom bolagen enligt ägardirektiv och bolagsordning är skyldiga att bereda fullmäktige möjlighet att ta ställning i frågor av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Detta förutsätter dock att bolagen agerar i enlighet med ägardirektiv/bolagsordning och faktiskt lyfter frågor av denna karaktär till fullmäktige.

Den struktur för ägarstyrning som över tid har utvecklats ger enligt stadsledningskontorets bedömning likartade formella förutsättningar för ledning och styrning av verksamheten, oavsett om den bedrivs inom ett bolag eller en nämnd. Eventuella skillnader i den praktiska tillämpningen finns därmed möjlighet att påverka inom ramen för gällande struktur.

Även om kommunfullmäktige har fastställt det kommunala ändamålet med verksamheten inom stadens samtliga bolag och att den korresponderar med en kommunal angelägenhet

kan den vara mer eller mindre obligatorisk. Vissa verksamheter är kommunen skyldig att ha enligt lag, medan andra är frivilliga. Alternativet att avveckla eller avyttra verksamhet av det senare slaget är således upp till kommunfullmäktige, men har inte närmare värderats inom ramen för detta tjänsteutlåtande.

Sammanfattande bedömning per kluster

Stadsledningskontoret har översiktligt värderat möjligheterna att föra över bolag till nämnd utifrån ett antal kriterier; legala förutsättningar, ekonomiska konsekvenser samt förutsättningar utifrån ledning och styrning. Förutsättningarna ser olika ut för olika kluster och det varierar i vilken utsträckning respektive kriterium påverkar värderingen. Stadsledningskontoret bedömer ändå sammanfattningsvis att för flertalet av bolagen så finns det förutsättningar som talar emot att vidare utreda att föra över verksamhet till nämnd.

Stadsledningskontoret bedömer att det finns en grupp bolag, där lagstiftningen omöjliggör en överföring till nämnd. Utifrån nuvarande uppdrag kan verksamheten som helhet inte överföras till nämnd. Hit hör de interna bolagen Göta Lejon respektive Göteborgs Stads Leasing AB.

Det finns därutöver bolag som styrs av speciallagstiftning, anpassad för bolagsformen som medger att verksamheten kan bedrivas på affärsmässig grund. Stadsledningskontoret bedömer att verksamheten i sin nuvarande utformning och utifrån nuvarande uppdrag förutsätter bolagsformen. Hit hör Förvaltnings AB Framtiden och Göteborg Energi AB. En överföring av bolag till nämnd inom dessa kluster skulle därutöver medföra stora skattekonsekvenser. När det gäller Lokalklustret så bedöms, till skillnad från klustren Bostäder och Energi, valet av driftform inte ha någon betydelse för förutsättningen att bedriva uppdraget i dess nuvarande form. Däremot skulle en överföring av verksamheten generera betydande skatteeffekter.

Det finns ytterligare bolag där en överföring av tillgångarna bedöms medföra omfattande skatteeffekter vid en eventuell överlåtelse. För dessa bolag bedöms uppdragen dessutom vara av så utpräglad kommersiell karaktär att stadsledningskontoret inte förordar någon överföring till nämnd. Hit hör Göteborgs Hamn AB samt Liseberg AB.

Ett antal av stadens bolag ägs tillsammans med andra. Göteborgs Stad förfogar därmed inte själva över valet av associationsform. Hit räknas de regionala bolagen, dotterbolagen inom BRG samt Göteborgs Spårvägar AB. För några av dessa skulle en verksamhetsöverföring dessutom sannolikt generera skatteeffekter.

För några bolag bedömer stadsledningskontoret att det inte har framkommit några direkta hinder för att fortsatt utreda möjligheterna för en överföring av verksamheten till nämnd. Till skillnad från bolagen ovan, finns inte lika tydliga argument utifrån de kriterier som har ställts upp i utredningen. De bolag som det rör är Got Event, Göteborg & Co, Stadsteatern, BRG samt Boplats. Analysen som är gjord i detta ärende är dock översiktlig och även gällande dessa bolag kan fortsatt utredning visa på förhållanden som gör att möjligheterna till en överföring är begränsade eller förenade med större svårigheter.

När det gäller förutsättningar för ledning och styrning har stadsledningskontoret kommenterat detta i redogörelserna per kluster där detta bedömts vara relevant. Slutsatser på en generell nivå har också berörts tidigare i detta avsnitt (sida 24-25). Bedömningarna inom detta område kan sägas väga något lättare eftersom kommunfullmäktige till stor del

har rådighet över utformningen och därmed kan vid behov göra förändringar. En fråga som inte behandlats inom ramen för denna återsrapportering är det totala antalet nämnder och bolag i staden och dess betydelse för förmågan till effektiv ledning och styrning. Det är viktigt att kontinuerligt värdera möjligheter till effektivisering av organisationen och i vilken mån detta kan uppnås genom att föra samman verksamheter.

Förutsättningar för ett eventuellt fortsatt utredningsuppdrag

Stadsledningskontorets sammanställning av tidigare ärenden eller utredningar samt värderingen av tidigare gjorda bedömningar syftar till att på en relativt övergripande nivå ge en bild av förutsättningarna för att överföra verksamhet från bolag till nämnd. Vid ett besluta om fortsatta utredningsinsatser krävs ytterligare fördjupad analys inom ett flertal områden, däribland:

- Huruvida en överföring av verksamhet från aktuellt bolag kan komma att betraktas som verksamhetsövergång i arbetsrättslig mening, det vill säga, om det är möjligt att direkt överföra kompetens/personal.
- Om avtal eller andra bindande åtaganden inom berörd verksamhet omedelbart medger en omförhandling/överflyttning.
- Upphandlingsrättsliga konsekvenser och/eller begränsningar.
- Förutsättningar för tillämpning av självkostnadsprincipen inom verksamhet som i nuvarande form bedrivs på affärsmässig grund.
- Tydligare uppskattning av skattemässiga effekter och andra transaktionskostnader – både i direkt anslutning till en eventuell överföring och mer långsiktigt relativt uppdraget till Stadshus AB gällande finansiell samordning och bolagskoncernens samlade skatteposition.
- Redovisningsmässiga eller andra konsekvenser för kommunen

Ett eventuellt fortsatt uppdrag och fördjupade utredningsinsatser inom ovanstående och andra frågor kan innebära att förhållanden klarläggs som påverkar bedömningen av vad som är möjligt eller lämpligt när det gäller överföring av verksamhet från bolag till nämnd. Av erfarenhet från tidigare omorganisationer i staden är det en förändring som sammantaget kan ta ganska lång tid att genomföra. Under denna tid kan förutsättningar för en överföring förändras och föranleda behov att omvärdera tidigare bedömningar och beslut.

Beroende på inriktning och omfattning på en eventuell fortsättning av uppdraget kan även behovet av konsekvensförändringar behöver analyseras närmare. Det skulle exempelvis kunna handla om ett behov att förändra mer principiella delar i stadens styrning eller strukturella justeringar inom olika delar av stadshuskoncernen.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör

Tidigare ärenden och utredningsuppdrag

Nedanstående beskrivning av tidigare ärenden och utredningar har avgränsats till de som inkluderat frågeställningen om det finns bolag som i stället kan drivas i nämndform.

Beskrivningen tar avstamp i uppdraget till stadsledningskontoret att genomföra en översyn av stadens bolag (KS 2011-09-28 § 549). Om det finns motsvarande underlag framtagna dessförinnan är dessa således inte inkluderade i beskrivningen. Syftet med denna bilaga är att ge en översiktlig beskrivning av uppdrag och beslut i aktuella ärenden.

Översyn av stadens bolag

Uppdraget och inriktningen gällande översynen av stadens bolag hade en bred ansats och omfattade bland annat framtagande av förslag till en ny koncernstruktur, principer/former för ägarstyrning och bedömningar kring den kommunala nyttan samt eventuell förekomst av otillåten säljverksamhet. Av den fastställda inriktningen (KS 2011-12-07 § 721) framgår också att stadsledningskontoret skulle lämna förslag avseende verksamheter/bolag där förvaltningsform bör övervägas i stället för bolagsform.

Uppdraget att genomföra en översyn av stadens bolag återrapporterades i ett flertal ärenden. I ett första steg redovisade stadsledningskontoret ett förslag om en ny bolagsstruktur för stadens bolag samt nya riktlinjer för ägarstyrning. Kommunfullmäktige biföll förslaget (KF 2013-12-05 § 11) vilket innebar att stadens bolag från och med årsskiftet 2014/2015 skulle organiseras i en koncern med Göteborgs Stadshus AB som moderbolag.

I ett andra steg av översynen lämnade stadsledningskontoret förslag som berörde enskilda bolag utifrån en genomgång utifrån ett verksamhetsmässigt (uppdraget och den kommunala nyttan), ett legalt respektive ett finansiellt perspektiv. Återrapporteringen av detta andra steg inkluderade en bedömning gällande organisationsform och i vilken mån som verksamheten lika väl skulle kunna bedrivas i förvaltningsform.

Vid sitt sammanträde i början av juni 2014 fastställde kommunfullmäktige den framtida inriktningen för stadens bolag (KF 2014-06-05 § 7–15) utifrån följande indelning: Bostäder, Energi, Boplatz Göteborg AB, Lokaler, Näringsliv, Kollektivtrafik, Regionala bolag, Interna bolag samt Turism, Kultur och Evenemang. Förslaget om framtida inriktning för Göteborgs Hamn AB innehöll inga beslutsförslag till kommunfullmäktige och hanterads därmed beslutsmässigt enbart av kommunstyrelsen (KS 2014-05-21, § 377).

Ytterligare uppdrag och ärenden

I anslutning till kommunfullmäktiges ställningstagande om framtida inriktning för stadens bolag i juni 2014 fick kommunstyrelsen och Stadshus AB ett flertal uppdrag. Ett antal av dessa inkluderade frågeställningen om möjligheten att verksamheten fortsatt skulle kunna drivas i nämndform. Nedan följer en kronologisk uppräknings av återrapporteringen av berörda uppdrag.

- a) Uppdrag att utreda förutsättningarna för att bedriva verksamheten i Göteborgs Stads Upphandlings AB i nämndform (KF 2015-09-10, § 15)
- b) Redovisning av kommunfullmäktiges uppdrag avseende Göteborgs Gatu AB, Kommunleasing AB och Försäkrings AB Göta Lejon (KF 2015-12-03, § 14)

- c) Redovisning av uppdrag beträffande placering och driftsformer för GothNet AB (KF 2016-02-25, § 8)
- d) Renodling av uppdragen mellan Got Event AB och Idrotts- och föreningsnämnden (KF 2016-08-10, § 14)
- e) Redovisning av kommunfullmäktiges uppdrag att initiera en dialog med övriga ägare av Göteborgsregionens Fritidshamnar AB i syfte att utreda förutsättningarna för att helt avveckla de övriga kommunernas ägande i bolaget (KF 2016-11-10, § 14)
- f) Redovisning av uppdrag att initiera en översyn av Boplats Göteborg AB (KF 2017-11-23, § 12)
- g) Göteborgs Stads uppföljningsrapport 3 2017 del 1 (KF 2018-01-18 § 16).

***Kommentar:** Inom ramen för uppföljningsrapporten återrapporterades kommunfullmäktiges uppdrag till Göteborgs Stadshus AB att utreda om det fanns delar av verksamheten inom GS Trafikantservice AB som i stället kunde övertas av någon av stadens nämnder.*

Utöver återrapporteringarna ovan hade kommunstyrelsen ett uppdrag att i samverkan med Göteborgs Stadshus AB och Göteborgs Spårvägar AB utreda möjligheterna att överföra spårvagnsverksamheten från bolaget till kommunen, för fortsatt drift under egen eller gemensam nämnd. Detta uppdrag förklarades avslutat som ett resultat av en avsiktsförklaring mellan kommunstyrelsens ordförande och regionstyrelsens ordförande avseende organisering av spårvägstrafiken (KF 2018-03-22, § 33). I och med avsiktsförklaringen tydliggjordes rollen, ägandet och organisatorisk hemvist för bolaget.

I samband med återrapporteringarna som framgår av punktsatserna a) och b) beslutade fullmäktige om ytterligare uppdrag där frågan om verksamheten, i sin helhet eller i delar, kan drivas i nämndform ingick. När det gäller Göteborgs Stads Upphandlings AB fick kommunstyrelsen i uppdrag att ta fram förutsättningar för överföring av verksamheten i Göteborgs Stads Upphandlings AB till nämnd/förvaltningsform. Vid återrapporteringen av detta uppdrag beslutades att bolagets verksamhet skulle överförs till en egen nämnd (KF 2016-05-12, § 9) och därmed påbörjades ett genomförande. Inrättandet av Göteborgs Stads inköp och upphandlingsnämnd per 2017-01-01 var den överföring av verksamhet från bolag till nämnd som översynen av staden bolag i förlängningen ledde fram till.

Beträffande Göteborgs Gatu AB fick Stadshus AB i uppdrag att föreslå vilka delar av bolaget som kan avvecklas eller upptas i befintlig nämnd utan betydande ekonomiska kostnader samt inte rör kärnverksamheten att leverera fordon till stadens verksamheter. Göteborgs Stadshus AB beslutade vid sammanträde 2016-10-17 § 8 att tillstyrka att inte vare sig avveckla, eller uppta i befintlig nämnd, någon del av verksamheten inom Göteborgs Gatu AB. Stadsledningskontoret gjorde ingen annan bedömning och föreslog därmed ingen mer aktiv åtgärd än att uppdraget till Stadshus AB skulle förklaras fullgjort. Kommunstyrelsen och därefter kommunfullmäktige beslutade i enlighet med förslaget (KF 2016-12-08 § 22).

Utöver uppdrag med koppling till översynen av stadens bolag har frågeställningen om möjligheten att verksamheten fortsatt skulle kunna drivas i nämndform varit del av uppdraget gällande Älvstranden Utveckling AB. Kommunfullmäktige gav i samband med budget 2021 (KF 2020-11-05 § 5) ett uppdrag till Göteborgs Stadshus AB att tillsammans med kommunstyrelsen utreda hur verksamheten i Älvstranden Utveckling AB kan avvecklas. Av den i budgeten angivna inriktningen framgår att det stadsutvecklande

uppdraget ska överföras till stadens facknämnder. Uppdraget har återrapporterats vid ett antal tillfällen och i samband med sammanträdet i februari 2023 fastställde kommunfullmäktige ett nytt ägardirektiv för bolaget där ett nytt uppdrag och ny roll för bolaget tydliggörs (KF 2023-02-23 § 21). Förändringen innebär bland annat att en överföring av det markutvecklande uppdraget ska prövas genom jordabalksöverlåtelse för de av bolagets fastigheter, som planeras utvecklas på längre sikt ur ett stadsutvecklingsperspektiv.