

2020-03-27

REV 10–2020

Regionstyrelsen


Hantering av ägarförändringen av AC-Netbolagen

Granskning visar på flera brister i ägarstyrningen och i beredningen av ägarförändringen i AC-Netbolagen. Vi lämnar följande rekommendationer till regionstyrelsen:

- Säkerställ att fullmäktige alternativt regionstyrelsen godkänner aktieöverlåtelsena.
- Säkerställ att det finns en tjänsteskrivelse inför fullmäktiges eller regionstyrelsens beslut om godkännande av aktieöverlåtelseavtal som redogör för varför priset kan anses överstiga marknadsvärdet.
- Säkerställ en tillräcklig ägarstyrning och beredning av ägarförändringen i AC-Netbolagen.

Vid revisorernas överläggning den 27 mars 2020 beslöt revisorerna enhälligt att ställa sig bakom rekommendationerna i detta missiv. Missiv och underliggande promemoria (REV 10:1–2020) lämnar revisorerna för kännedom till regionstyrelsen.

För regionens revisorer


Edward Riedl
Ordförande


Bert Öhlund
Vice ordförande

Bilaga
Promemoria om ägarförändringen av AC-Netbolagen



Kontaktperson
Eva Röste Moe
Regionens revisionskontor Västerbotten
090-785 73 55
Eva.Moe@regionvasterbotten.se

2020-03-20

REV 10–2020

Promemoria om ägarförändringen av AC-Netbolagen

AC-Net bildades i slutet av 1990-talet i syfte att erbjuda landstinget och länets kommuner tillgång till internet. År 2013 delades verksamheten upp i två bolag. Regionförbundet i Västerbottens län ägde 80 procent av aktierna i AC-Net Internservice och 76 procent i AC-Net Externservice. De båda energibolagen ägde vardera 10 procent i AC-Net Internservice och 8 procent i Externservice. Företagarna i Västerbotten AB ägde 8 procent i AC-Net Externservice.

Inför sammanslagningen av landstinget och regionförbundet år 2019 krävde Umeå Energi och Skellefteå Kraft med stöd av en hembudsklausul att få köpa regionförbundets samtliga aktier i de två bolagen. I november 2018 tillsatte ägarna till bolagen en tjänstemannagrupp med uppdrag att se över ägarstrukturen i bolagen. Arbetsgruppen bestod av tjänstemän från Region Västerbotten, Skellefteå Kraft, Umeå Energi och Företagarna i Västerbotten.

I juni 2019 beslutade regionfullmäktige att Region Västerbotten skulle äga 51 procent av aktierna i bolagen. Skellefteå Kraft och Umeå Energi skulle äga 24,5 procent var av aktierna i AC-Net Internservice AB och 20,5 procent var av aktierna i Externservice. Företagarna skulle äga resterande 8 procent i AC-Net Externservice. Fullmäktige beslutade att kommunerna skulle garanteras dialog och inflytande i processen med AC-Netbolagen. Varken av fullmäktiges beslut i juni eller av underlaget till beslutet framgick att Region Västerbotten skulle förlora två av fyra styrelseplatser i AC-Net Externservice AB.

Av en promemoria, sammanställd i november 2019 av regionens representant i arbetsgruppen, framgick att Region Västerbotten skulle förlora två av fyra styrelseplatser i AC-Net Externservice. I promemorian, som var adresserad till regionstyrelsens ordförande kan man läsa att samtliga politiska beslut var tagna för att genomföra ägarförändringen. Enligt promemorian skulle beslut om bolagsordningar och aktieägaravtal tas vid extra bolagsstämmor. I promemorian fanns inga uppgifter om att regionfullmäktige skulle behöva ta ytterligare beslut.

I december 2019 undertecknade regionstyrelsens ordförande avtal om att föra över aktierna till energibolagen. När beslutet anmäldes till regionstyrelsen den 12 mars 2020 hänvisade styrelsens ordförande till 1.1 i delegationsordningen som gav honom befogenhet att besluta i ärenden som inte kunde invänta styrelsens nästa sammanträde.

Enligt aktieöverlåtelseavtalen skulle vardera köparen betala 768 500 kronor för aktierna i AC-Net Internservice och 2 350 000 kronor för aktierna i AC-Net Externservice. Sammanlagt 6 237 000 kronor. Det finns inga underlag i reg-

2020-03-20

ionens diarium med uppgift om hur värderingen av bolagen gjordes. Enligt regionens representant i arbetsgruppen var arbetsgruppen överens om att anlita KPMG för att göra en värdering av bolagen. Värderingen finansierades av Skellefteå Kraft. Region Västerbotten gjorde ingen egen utredning av bolagens värde.

Enligt uppgift ska regionfullmäktige i april 2020 besluta om bolagsordningar, ägardirektiv och aktieägaravtal för AC-Netbolagen. Enligt förslaget ska AC-Net Externservice AB ha fem styrelseledamöter. Region Västerbotten ska utse två ledamöter och övriga aktieägare ska utse en ledamot vardera. Ordförande ska utses av energibolagen. Av styrdokumentet framgår inte på vilket sätt länets kommuner ska få inflytande på bolagens verksamheter.

Vår bedömning

- Regionstyrelsen hade sannolikt befogenhet att genomföra den ägarförändring som fullmäktige beslutade om i juni 2019. Det är dock osäkert om regionstyrelsens ordförande hade befogenhet från regionstyrelsen att i december 2019 besluta om aktieöverlåtelseerna. Regionstyrelsens ordförande uppgav vid återanmälan att det rörde sig om ett brådskande ärende. För att bedöma om det rör sig om ett brådskande ärende skulle vi behöva genomföra ytterligare utredningsarbete. För att öka sannolikheten att beslutet om aktieöverlåtelseerna är kommunalrättsligt giltigt rekommenderar vi att fullmäktige alternativt regionstyrelsen godkänner aktieöverlåtelseerna i efterhand.
- Region Västerbotten gjorde ingen egen värdering av bolagen inför aktieöverlåtelsen. Den värdering som gjordes betalades av Skellefteå Kraft AB. Värderingen finns inte registrerad i regionens diarium. Avsaknad av insyn i värderingen innebär osäkerhet om bolagens marknadsvärde. Om priset understiger aktiernas marknadsvärde finns risk för gynnande av enskild och en sådan transaktion kan även vara i strid med statsstödsreglerna. Vi rekommenderar att det upprättas en tjänsteskrivelse inför fullmäktiges eller regionstyrelsens beslut om godkännande av aktieöverlåtelseavtal som redogör för varför priset kan anses överstiga marknadsvärdet.
- Vi rekommenderar att regionfullmäktige avvaktar med att besluta om bolagsordningar, ägardirektiv och aktieägaravtal. En genomläsning av förslagen visar att de kan vara i behov av en översyn. Av förslagen framgår exempelvis inte vilket inflytande länets kommuner ska ha på ägarnas styrning av bolagens verksamheter.
- Vår genomgång visar sammanfattningsvis att det fanns flera brister i såväl ägarstyrning som i beredningen av ägarförändringen i AC-Netbolagen. Vi rekommenderar att regionstyrelsen säkerställer en tillräcklig ägarstyrning och beredning.

PM

Aktieöverlåtelse av aktier i AC-Net Internservice AB och AC-Net Externservice AB

Inledning

Attensum AB har fått i uppdrag av revisionskontoret i Region Västerbotten att genomföra en övergripande analys av regionstyrelsens ordförandes (Regionrådet) agerande i samband med aktieöverlåtelser i två bolag. AC-Net Internservice AB och AC-Net Externservice AB, nedan benämnda AC Intern respektive AC Extern.

Syfte

Syftet med denna promemoria är att för revisionen bedöma om Regionrådet agerat kommunalrättsligt felaktigt i samband med aktieöverlåtelserna.

Frågeställningar

- Har regionrådet genom att besluta om överlåtelse av aktier samt undertecknande av aktieöverlåtelseavtal överskridit sina befogenheter?
- Kan försäljningen av aktierna i AC Intern och AC Extern ses som gynnande av enskild?

Metod

För att besvara ovanstående frågor kommer juridisk metod användas. Eftersom syftet är att den juridiska bedömningens omfattning skall begränsas kommer analysen baseras på enbart dokumentstudier av i första hand regionstyrelsen reglemente, regionstyrelsens delegationsordning, fullmäktiges beslut från sommaren 2019, promemoria från november 2019 samt aktieöverlåtelseavtalet och anmälan om delegationsbeslutet. Härutöver tillkommer muntliga uppgifter från revisionskontoret. I sistnämnda fall kommer det anges med "Enligt uppgift".

Bakgrund

AC-Net bildades i slutet av 1990-talet i syfte att erbjuda landstinget och länets kommuner tillgång till internet. År 2013 delades verksamheten upp i två bolag. Regionförbundet i Västerbottens län ägde 80 procent av aktierna i AC Intern och 76 procent i AC Extern. Två energibolag (Nedan Köparna) ägde vardera 10 procent i AC Intern och 8 procent i AC Extern. Företagarna i Västerbotten AB ägde 8 procent i AC Extern.

I juni 2019 beslutade regionfullmäktige

Regionfullmäktiges beslut

Region Västerbottens ägarandel i AC-Netbolagen är 51 procent.

Att ställa sig bakom att utredningen slutförs, hembudsprocessen slutförs och att eventuella försäljningsmedel hålls ihop och går till projektet digitalisera Västerbotten. Kommunerna och regionerna ska garanteras dialog och inflytande i processen i AC-Netbolagen.

Av fullmäktiges underlag framgår att Skellefteå Kraft och Umeå Energi (Köparna) skulle äga 24,5 procent var av aktierna i AC Intern och 20,5 procent var av aktierna i AC Extern. Företagarna skulle äga resterande 8 procent i AC Extern.

Av en promemoria från en anställd i Regionen från nov 2019 framgår att Regionen i uppgörelsen med Köparna skall förlora två av fyra styrelseplatser i AC Extern. Den anställde ingick i en arbetsgrupp som skulle bereda överlåtelsen av aktierna och promemorian var ställd till Regionrådet.

I december 2019 undertecknade Regionrådet avtal om att överlåta aktierna till Köparna. När besluten anmäldes till regionstyrelsen den 12 mars 2020 hänvisade styrelsens ordförande till 1.1 i delegationsordningen som gav honom befogenhet att besluta i ärenden som inte kunde invänta styrelsens nästa sammanträde. Besluten är anmälda som ett beslut som skall vara fattade under perioden 2020-02-05 till 2020-03-05.

Enligt uppgift från revisionskontoret har regionstyrelsen för avsikt att föra vidare beslut om godkännande av aktieöverlåtelseavtal till fullmäktige för godkännande i efterhand.

Vidare har revisionskontoret uppgett att regionstyrelsen även har för avsikt att föra ärende om godkännande av nya bolagsordningar och aktieägaravtal till fullmäktige.

Har regionrådet överträtt sina befogenheter?

Om befogenheter

Befogenhetsöverskridande kan ske antingen genom att överträda sina beslutsbefogenheter eller genom att överträda sin representationskompetens. I detta PM kommer vi att utgå från att den som har beslutskompetens i form av delegation också har representationskompetens. Man pratar då om personell kompetens. Vi kommer i denna analys förutsätta att den som har beslutsbefogenhet enligt delegation även har representationskompetens även om detta antagande ur ett juridiskt teoretisk perspektiv kan diskuteras. Med andra ord: Om vi finner att Regionrådet har haft beslutsbefogenheter kommer vi att förutsätta att Regionrådet har haft befogenhet att träffa aktieöverlåtelseavtal.

För att Regionrådet skall ha haft denna befogenhet erfordras dock ett antal omständigheter.

Attensum

1. Det är inte fråga om ett fullmäktigebeslut enligt 5 kap 1 § kommunallagen (KL).
2. Det ligger inom regionstyrelsens ansvarsområde att fatta denna typ av beslut.
3. Regionstyrelsen har delegerat till Regionrådet denna typ av beslutsrätt.
4. Beslutet skall ha varit brådskande

Fullmäktigebeslut?

Endast fullmäktige har rätt att fatta beslut enligt 5 kap 1 § KL, d.v.s. ett beslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Av 5 kap 1 § KL framgår exempel på vad som avses med principiell fråga eller annars av större vikt. Ärenden om aktieöverlåtelse nämns dock inte särskilt.

I 10 kap KL behandlas kommunala företag. Av 10 kap 3 § 4 p KL framgår att fullmäktige skall ta ställning till sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt innan de fattas i bolaget. Ordalydelsen är därför densamma som i 5 kap. KL men avser en annan omständighet.

Av proposition 1990/91:117 sid 162 framgår en principiell fråga eller annars av större vikt för kommunala företag kan vara *"ändring av bolagsordning, ändring av aktiekapital, fusion av företag, förvärv eller bildande av dotterföretag samt förvärv av aktierna eller del av aktierna i annat företag."*

Även om betydelsen av principiell fråga eller annars av större vikt inte kan förutsättas ha samma betydelse i KL:s 5 kap som i 10 kap bör en rimlig huvudregel vara att det som är principiellt enligt 10 kap bör vara det även enligt 5 kap.

Med beaktande av vad ovan anförts finns det enligt vår mening skäl att antaga att det ifrågasvarande aktieöverlåtelseavtalet var och är en principiell fråga som skall beslutas av fullmäktige.

Som ovan framgår har dock fullmäktige fattat ett beslut om aktieöverlåtelse i viss mån. Av beslutet framgår att Regionen skall behålla 51 procent av aktierna och genom hänvisning till en hembudsklausul har man också pekat ut de aktuella Köparna. Fullmäktiges beslut är visserligen inte helt tydligt men enligt vår uppfattning ger fullmäktige uttryck för hur många aktier som skall kvarstå i Regionens ägo och vilka som skall ha rätt att köpa aktierna.

Vi menar att fullmäktige med sitt beslut, med viss tveksamhet, har begränsat ärenden i en sådan mening att det inte längre är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Det kan noteras att frågan om antalet styrelseposter kan vara en fråga som är principiell och denna fråga inte omnämns i fullmäktiges underlag eller beslut. Men det nämns inte heller i aktieöverlåtelseavtalet, varför denna fråga inte påverkar vår bedömning.

Slutsatsen är därför att ärendet om aktieöverlåtelse inte längre är principiellt eller annars av större vikt så länge det riktar sig mot Köparna och Regionen behåller 51 procent av aktierna i respektive företag.

Attensum

Regionstyrelsens ansvarsområde?

Av Regionstyrelsens reglemente framgår under "Allmänt om styrelsens uppgifter":

"Styrelsen ansvarar för i detta reglemente angivna uppgifter och uppgifter som fullmäktige i övrigt bestämt ska åligga styrelsen samt sådana uppgifter som inte lagts på annan nämnd (särskilda uppgifter)".

Då vi inte av övriga reglementen har funnit att annan nämnd har denna uppgift menar vi att det ligger inom regionstyrelsens ansvarsområde att kunna besluta om aktieöverlåtelse enligt ovan angivna förutsättningar.

Regionstyrelsens delegation till Regionrådet.

Av Regionstyrelsens delegationsordning, 2019-04-02, § 81, framgår att regionstyrelsen enligt p1.1 delegerat till regionstyrelsens ordförande (regionrådet) beslut i brådskande ärenden som inte kan invänta styrelsens beslut.

Brådskande beslut?

En nämnd får enligt 6 kap 39 § kommunallagen (KL) uppdra åt ordföranden, eller en annan ledamot som nämnden har utsett, att besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Beslutet skall anmälas på nästkommande sammanträde.

Av Karnovs kommentar framgår att beslut enligt 6 kap 39 § KL omfattas inte av nämnds delegationsförbud enligt 6 kap 38 § KL. Det innebär att delegation i brådskande fall kan omfatta allt som regionstyrelsen har rätt att fatta beslut om, såvida inte annat framgår av annan bestämmelse eller lag.

Av regionstyrelsens protokoll framgår att Regionrådet anmält beslut om aktieöverlåtelseavtal såsom brådskande beslut och åberopat delegationsordningen p1.1, men att anmälan inte gjordes på nästkommande sammanträde såsom stipuleras i delegationsordning och KL. Det har dock enligt vår mening endast betydelse för överklagandetiden när beslutet anmäldes.

Det som däremot har betydelse för huruvida Regionrådet hade beslutsbefogenhet var huruvida ärendet var brådskande.

Av prop. 1990/91:117 sid 104 och 205, framgår att regeln om delegering i brådskande fall bör få en restriktiv utformning och att det rör sig om ärenden som oundgängligen måste avgöras.

Då det inte av handlingarna framgår varför ärendet om aktieöverlåtelse var brådskande erfordras enligt vår mening en särskild utredning om detta där bland annat Regionrådet får möjlighet att förklara varför han ansåg att så var fallet. Vi kan därför inte utifrån det skriftliga underlaget avgöra huruvida det förelåg skäl för att beslutet var tillräckligt brådskande.

Oavsett om det förelåg tillräckliga skäl för ett brådskande beslut noterar vi dock att avsikten är att fullmäktige skall fatta beslut om aktieöverlåtelsen. Fullmäktige har i linje med RÅ 1957

Attensum

ref 27 vissa möjligheter till efterhandsgodkännande. I vart fall torde ett godkännande av fullmäktige i efterhand åtminstone minska risken för ett ansvarsutkrävande från Regionrådet.

Kan försäljningen av aktierna i AC Intern och AC Extern ses som gynnande av enskild?

Av 2 kap 1 § KL framgår att kommuner och regioner får själva ha hand om angelägenheter av allmänt intresse. Detta är en av principerna i den kommunala kompetensen och den del som avser att det skall finnas ett allmänt intresse anses innebära ett förbud mot att stödja enskild utan lagstöd. Exempel på sådant lagstöd är försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen.

Stöd till enskild näringsidkare regleras i 2 kap 8 § KL. Av nämnda paragraf framgår att individuellt riktat stöd till enskilda näringsidkare får endast lämnas om det finns synnerliga skäl för det.

Av Karnovs kommentar framgår att som huvudregel gäller ett förbud mot understöd av enskilt företag men att det finns många rättsfall där högsta förvaltningsdomstolen (eller Regeringsrätten) har avgjort huruvida det föreligger synnerliga skäl som är ett starkt uttryck i juridiska sammanhang.

Enligt vår mening bör dock först fastställas att det finns ett stöd till den enskilde näringsidkaren. Så kan vara fallet om Regionen säljer aktierna till ett underpris jämfört med marknadsvärdet. Huruvida priset för aktierna motsvarar marknadsvärdet för dessa är, enligt vår mening, helt avgörande för huruvida det föreligger ett stöd från Regionen till enskild, både utifrån KL och EG:s (EU) statsstödsregler.

Vi konstaterar att utifrån tillgängliga underlag inte framgår huruvida Regionen gjort någon egen utredning om värdet på aktierna. Den utredning som framgår av underlagen (Tjänstemannens promemoria från nov 2019) baseras på ett värde som är uppskattat av KPMG som dock betalades av en av Köparna. Oavsett köparens och konsultens ärliga intentioner är detta ett förfarande som vi inte rekommenderar för att få reda på ett marknadsvärde på aktierna. Vi konstaterar vidare att priset för aktierna överstiger det värderade värdet. Både dessa omständigheter innebär enligt vår mening att det är tveksamhet vad det verkliga marknadsvärdet är.

Det är därför viktigt att veta vilka ytterligare åtgärder från Regionen som vidtagits för att fastställa ett marknadsvärde. Om inga ytterligare åtgärder vidtagits kan eventuellt hävdas att Regionen sålt aktierna och underlåtit att vidtaga tillräckliga åtgärder för att säkerställa vad marknadsvärdet är. Detta kan i sig innebära ett gynnande av enskild.

Då vi inte tagit del av KPMG:s utredning och inte heller tagit del av på vilket annat sätt Regionen säkerställt att det erlagda priset motsvarar marknadsvärdet, bedömer vi att det erfordras en djupare utredning även i denna fråga, innan det kan avgöras huruvida det föreligger stöd till enskild.

Avslutningsvis

Vi har funnit att det avgörande för huruvida Regionrådet har överträtt sina befogenheter eller om Regionen har gynnat enskild beror på om ärendet har varit tillräckligt brådiskande och vad marknadsvärdet på aktierna är. För att få svar på detta erfordras ytterligare utredning med intervjuer m m.

Andra frågor som kan beaktas:

- Innebar hembudsklausulerna att en köpare (i detta fall Regionen) behövde avstå styrelseposter och vad innebar egentligen hembudsklausulen utifrån ett marknadspektiv på aktierna (det sistnämnda bör dock framgå av KPMG:s värdering)
- Det kommande aktieägaravtalet bör reglera hur kommunernas inflytande skall regleras (med hänsyn till fullmäktiges fattade beslut).
- Var ärendeberedningen tillräcklig inför fullmäktiges beslut 2019? Förelåg tillräckliga och kvalitetssäkrade underlag?

Göteborg den 19 mars 2020

Attensum AB
Joakim Eriksson