

KOMMUNREVISIONEN
Missivskrivelse

Datum:
2020-02-21

Diarienummer:
KRN-2019/27

Mottagare
Styrelsen i Uppsala Stadshus AB

Övriga bolagsstyrelser för kännedom
Kommunstyrelsen för kännedom
Kommunfullmäktige för kännedom

Uppföljning – Bolagsstyrning i ett koncernperspektiv

KPMG har av lekmannarevisorerna i bolagen i Uppsala kommunkoncern fått i uppdrag att genomföra en uppföljning av den granskning kring Bolagsstyrning i ett koncernperspektiv som genomfördes under våren 2018 på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun.

Det är viktigt att såväl revisorerna i kommunen som valda lekmannarevisorer genomför uppföljningar av tidigare genomförda granskningar för att säkerställa att förändringar och åtgärder genomförs i syfte att ytterligare öka ändamålsenligheten, stärka den interna kontrollen etc. Ett lämpligt intervall för att genomföra uppföljningar av tidigare genomförda granskningar är två år.

Den uppföljande granskningen visar att bolagsstyrningen stärkts sedan den ursprungliga granskningen gjordes. Flertalet av dotterbolagen har varit positiva till utvecklingen i samband med intervjuerna och de flesta av de rekommendationer som lämnades i den tidigare granskningen har åtgärdats eller kommer att åtgärdas.

Utifrån uppföljning, bedömningar och slutsatser lämnar vi följande rekommendationer till Uppsala Stadshus AB:

- Vidta ytterligare åtgärder för att tydliggöra gränsen mellan formell och informell styrning.
- Förtydliga vilka styrdokument som respektive bolag bör prioritera.
- Säkerställa en tydlig dialog mellan moder- och dotterbolag avseende vilket stöd dotterbolagen kan förvänta sig.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser från Uppsala Stadshus AB utifrån ovanstående rekommendationer senast 2020-05-31 till kommunrevisionen@uppsala.se.

För kommunrevisionen



Per Davidsson, ordförande



Uppföljning avseende granskning av bolagsstyrning i ett koncernperspektiv

Rapport

Uppsala kommunkoncern

KPMG AB

2020-02-04

Antal sidor 11



Uppsala kommunkoncern

Uppföljning avseende granskning av bolagsstyrning i ett koncernperspektiv

2020-02-04

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	3
2.3	Metod	4
2.4	Läsanvisning	4
3	Resultat av granskningen	4
3.1	Policyer och riktlinjer	4
3.2	Styrelsens roll och ansvar	6
3.3	Samordning	9
4	Slutsats och rekommendationer	10
4.1	Rekommendationer	10



Uppsala kommunkoncern

Uppföljning avseende granskning av bolagsstyrning i ett koncernperspektiv

2020-02-04

1 Sammanfattning

Vi har av lekmannarevisorerna i bolagen i Uppsala kommunkoncern fått i uppdrag att genomföra en uppföljning av den granskning kring Bolagsstyrning i ett koncernperspektiv som genomfördes under våren 2018 på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun.

Det är viktigt att såväl revisorerna i kommunen som valda lekmannarevisorer genomför uppföljningar av tidigare genomförda granskningar för att säkerställa att förändringar och åtgärder genomförs i syfte att ytterligare öka ändamålsenligheten, stärka den interna kontrollen etc. Ett lämpligt intervall för att genomföra uppföljningar av tidigare genomförda granskningar är två år.

Den uppföljande granskningen visar att bolagsstyrningen stärkts sedan den ursprungliga granskningen gjordes. Flertalet av dotterbolagen har varit positiva till utvecklingen i samband med intervjuerna och de flesta av de rekommendationer som lämnades i den tidigare granskningen har åtgärdats eller kommer att åtgärdas.

Utifrån vår uppföljning, bedömningar och slutsatser lämnar vi följande rekommendationer:

- Vidta ytterligare åtgärder för att tydliggöra gränsen mellan formell och informell styrning.
- Förtydliga vilka styrdokument som respektive bolag bör prioritera.
- Säkerställa en tydlig dialog mellan moder- och dotterbolag avseende vilket stöd dotterbolagen kan förvänta sig.



Uppsala kommunkoncern

Uppföljning avseende granskning av bolagsstyrning i ett koncernperspektiv

2020-02-04

2 Inledning/bakgrund

Kommunrevisionen granskade under våren 2018 Bolagsstyrningen i ett koncernperspektiv.

Sammanfattningsvis bedömdes att Uppsala kommuns bolagsstyrning under de senaste åren stärkts men att en del brister fortfarande förelåg. I granskningens sammanfattning redovisades följande rekommendationer:

- Uppdatera bolagsordningar, ägarpolicy och ägardirektiv med hänvisning till rätt version av kommunallagen.
- I samband med uppdatering av bolagsordningar fundera över att skärpa ändamålsformuleringarna.
- Tydligare ange för vart och ett av bolagen vilka policyer och övriga av fullmäktige beslutade styrdokument som gäller i syfte att skärpa uppföljningen.
- Diskutera och tydliggöra gränsen mellan den formella styrningen och den informella styrningen, speciellt dotterbolagsstyrelsernas roll och ansvar.
- Undersöka hur en samordning av administrativa system i syfte att minska suboptimering kan ske.
- Ställa krav på en årlig bolagsstyrningsrapport för Uppsala Stadshus AB och dotterbolagen.
- Ställa krav på årlig styrelseutvärdering.
- Ställa krav på styrelseutbildning varje mandatperiod eller när så anses behövas.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att utifrån tidigare genomförd granskning granska och bedöma huruvida de rekommendationer som då lämnades bidragit till en förbättrad bolagsstyrning. Utifrån intervjuer har även nuvarande rutiner och processer bedömts.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen (2017:725)
- Aktiebolagslagen (2005:551)
- Tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut
- Granskningsrapport KPMG, 2018-06-15



Uppsala kommunkoncern

Uppföljning avseende granskning av bolagsstyrning i ett koncernperspektiv

2020-02-04

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av relevanta dokument
- Intervjuer/ avstämningar med VD, ekonomi-/administrativ chef samt i vissa fall ytterligare tjänsteperson för respektive bolag

Rapporten är faktakontrollerad av samtliga intervjuade.

2.4 Läsanvisning

Rapportens huvudkapitel (kapitel 3 – Resultat av granskningen) är strukturerat utifrån en presentation av bolagens rutiner och processer där KPMGs rekommendationer från 2018 som bedöms som relevanta för respektive område ligger till grund för vår bedömning.

3 Resultat av granskningen

3.1 Policyer och riktlinjer

Uppsala kommuns övergripande styrdokument för bolagsstyrningen utgörs av:

- Bolagsordningar för respektive bolag
- Ägarpolicy för de helägda bolagen
- Ägardirektiv för respektive bolag och moderbolag
- Övriga policydokument som fastställs av Kommunfullmäktige

Utöver dessa finns ett stort antal ytterligare styrdokument som bolagen omfattas av i form av riktlinjer, rutinbeskrivningar etc.

3.1.1 Bolagsordning

Bolagsordningar för kommunalt ägda bolag ska förutom de krav som ställs i aktiebolagslagen även innehålla:

- Det kommunala ändamålet med verksamheten
- De kommunala befogenheterna
- Att kommunfullmäktige får ta ställning till sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt innan de fattas



Uppsala kommunkoncern

Uppföljning avseende granskning av bolagsstyrning i ett koncernperspektiv

2020-02-04

Enligt aktiebolagslagen ska bl.a. i bolagsordningen anges föremålet för bolagets verksamhet. Föremålet anger verksamhetens art, d v s vad bolaget ska bedriva för verksamhet.

För ett kommunalt aktiebolag ska även anges ändamålet med verksamheten. Ändamålet ska ange varför bolaget ska finnas, d v s själva syftet med att kommunen ska bedriva verksamheten ifråga.

Av KPMGs granskning 2018 framgår att ändamålet med verksamheten inte preciseras mer detaljerat än att det ska bedriva verksamheten med beaktande av de kommunalrättsliga principerna i syfte att uppfylla verksamhetsmålet.

Vi kan konstatera att bolagsordningarna ändrats sedan KPMGs föregående granskning 2018. Beslut fattades i Kommunfullmäktige i november 2019. Hänvisning görs nu till den senaste kommunallagen. Ändamålen med bolagens verksamhet har också preciserats mer detaljerat för några av bolagen.

3.1.2 Ägarpolicy

Policyn¹ behandlar kommunens roll i egenskap av ägare, formell samt materiell styrning, Uppsala stadshus styrelse och den operativa koncernledningens roll och ansvar, bolagsstyrelsernas roll och ansvar m m. Bolagskoncernen som en del av den hela kommunala verksamheten betonas och att nämnder och bolag ska behandlas likartat i alla väsentliga avseenden. Fokus är att jobba tillsammans, öka den politiska genomslagskraften samt ha "Ett Uppsala – en kommun" i fokus. Ambitionen är en förflyttning mot mer koncernnytta.

I samband med granskningen framgår att Uppsalahem under 2019 bedrivit ett arbete med utvecklad ägaridé där bolagets syfte och långsiktighet varit i fokus. Representanter från bolaget har tillsammans med politiker från såväl majoritet som opposition samt även kommunala tjänstemän deltagit i detta arbete. Ett motsvarande arbete med ägaridé har även bedrivits vad gäller Uppsala Konsert & Kongress genom tre workshops i december 2019. Fokus i arbetet är bolagets syfte och långsiktighet.

3.1.3 Ägardirektiv

Ägardirektiv för respektive bolag är dokumenterade i Mål och Budget 2019-2022. Bland annat framgår att alla styrdokument som Kommunfullmäktige har beslutat om omfattar och ska tillämpas av samtliga nämnder och bolag. I Mål och Budget 2019-2022 finns en förteckning över samtliga styrdokument som är beslutade av Kommunfullmäktige eller Kommunstyrelsen. Inte alla styrdokument är tillämpliga för alla bolagen. Det anges inte för vart och ett av bolagen vilka styrdokument som gäller för bolaget ifråga.

Ägardirektiven antas på bolagens stämmor.

¹ Antagen av kommunfullmäktige 2019-05-27



Uppsala kommunkoncern

Uppföljning avseende granskning av bolagsstyrning i ett koncernperspektiv

2020-02-04

Det finns dels generella ägardirektiv som gäller samtliga bolag. Det finns även bolagsspecifika ägardirektiv för respektive bolag där ändamålet med bolaget specificeras och avkastningskrav ställs.

Det framgår av intervjuer att flera bolag upplever att det är otydligt och svårt att prioritera mellan de styrdokument som de är skyldiga att följa. Vissa av bolagen har gjort en bedömning vilka styrdokument som har mest bäring för bolagets verksamhet och arbetar utifrån detta.

3.1.4 Kommentar/ bedömning

Rekommendation: *Uppdatera bolagsordningar, ägarpolicy och ägardirektiv med hänvisning till rätt version av kommunallagen.*

Vi kan konstatera att beslut om nya bolagsordningar togs under hösten 2019. Hänvisning görs till den senaste kommunallagen. Ändamålet med bolagens verksamhet har också preciserats mer detaljerat för vissa av bolagen. Ny ägarpolicy togs i Kommunfullmäktige i maj 2019. Vår bedömning är att åtgärder har vidtagits utifrån KPMGs rekommendation.

Rekommendation: *I samband med uppdatering av bolagsordningar fundera över att skärpa ändamålsformuleringarna.*

Se kommentar ovan.

Rekommendation: *Tydligare ange för vart och ett av bolagen vilka policyer och övriga av fullmäktige beslutade styrdokument som gäller i syfte att skärpa uppföljningen.*

Vi kan konstatera att flera bolag fortfarande upplever en otydlighet i vilka av fullmäktiges beslutade styrdokument som bör prioriteras. Vår bedömning är därmed att åtgärder utifrån rekommendationen ej har vidtagits.

3.2 Styrelsens roll och ansvar

Varje dotterbolag betalar en viss andel centralt för att få tillgång till ett utbud av tjänster som bolagen kan bistås med. Enligt intervjuer är det bland flera bolag otydligt vad som kan erbjudas och i vilken typ av frågor bolagen kan få stöd. Det framgår vidare att resurserna ibland inte räcker till för att bistå bolagen.

Det framgår vidare att de kommunala bolagen tar hjälp av kommunen avseende finansieringsfrågor. I vilken grad detta sker varierar beroende på bolag men generellt sker en löpande dialog mellan kommunledningskontoret och bolagen avseende detta.

3.2.1 Ägardialog

Det framgår av intervjuer att samtliga bolag haft ägardialog med Uppsala Stadshus AB under hösten 2019. Detta är nytt för 2019 och innebär en ytterligare ägardialog utöver den som hålls under våren. Ägardialogen som hölls våren 2019 var utökad jämfört med den som hölls våren 2018. För ägardialogen under våren 2019 skickades frågor ut i



Uppsala kommunkoncern

Uppföljning avseende granskning av bolagsstyrning i ett koncernperspektiv

2020-02-04

förväg och respektive bolag hade då möjlighet att skicka in synpunkter ifall det var något särskilt man ville ta upp.

Av intervjuer framgår dock att en del bolag fortfarande anser att forumet ej är tillräckligt för att skapa tillräcklig förståelse för dotterbolagens förutsättningar. Det bedöms som viktigt att fokusera på bolagens nuvarande situation och vilka utmaningar som föreligger för respektive bolag.

Utöver ägardialog har under 2019 fyra VD:ar och en styrelseordförande haft dialog med USABs styrelse i samband med styrelsemöten i moderbolaget. Vid dessa tillfällen har bl a bolagens nuvarande situation, aktuella utmaningar och möjligheter m m gått igenom. Detta möjliggör dialog och tillfälle att ställa/svara på frågor. Resterande bolag kommer att ha denna dialog under 2020.

3.2.2 Bolagsstyrningsrapport

Det framgår av intervjuer att det för första gången i år ska upprättas bolagsstyrningsrapporter. Bolagsstyrningsrapporterna kommer att upprättas i samband med att årsredovisningen för 2019 färdigställs. Syftet med rapporterna är att tillsammans med lekmannarevisionens granskning utgöra underlag för uppsiktsplikt.

3.2.3 Styrelseutvärdering

Det genomförs vid årets slut styrelseutvärdering i form av enkäter som skickas ut till bolagens styrelseledamöter av Uppsala Stadshus AB.

Tidigare år har rutinerna vad gäller styrelsevärdering sett olika ut för bolagen. Några bolag har genomfört en styrelseutvärdering varje år, medan så inte varit fallet för andra bolag.

3.2.4 Styrelseutbildning

I vintras genomfördes en kommunövergripande utbildning för nya ledamöter i nämnder och styrelser med anledning av valet 2018. Styrelseledamöterna fick också specifik utbildning anpassad för sin roll som styrelseledamot. Utöver det har en del bolag valt att genomföra egna bolagsspecifika utbildningar. Utbildningarna har tagit sig olika uttryck, en del har haft hela utbildningsdagar och en del har genomfört utbildning i form av information i samband med styrelsesammanträden. Vad gäller de av bolagen anordnade egna utbildningarna har anpassning skett utifrån respektive bolags verksamhet.



Uppsala kommunkoncern

Uppföljning avseende granskning av bolagsstyrning i ett koncernperspektiv

2020-02-04

3.2.5 Beredningsvecka m m

Under tre dagar i april 2019 ägde den s k beredningsveckan med Uppsala Stadshus AB rum. Uppdelning skedde utifrån olika politikområden. Syftet var att arbeta fram Mål och Budget för de tre kommande åren.

I samband med granskningen framgår att lokalförsörjningsplaner för de flesta verksamheter arbetats fram. Dessa gäller 10 år framåt i tiden. Fokus är bl a vilka investeringsnivåer som är aktuella framåt i tiden och vilka hyresnivåer som kommer att gälla. Bolagen har haft kontakt med de som arbetat med lokalförsörjningsplanerna i kommunen och även med ekonomer/controllers. Det övergripande syftet med lokalförsörjningsplanerna är bl a effektivitet och optimala samordningsvinster.

I samband med arbetet kring Mål och Budget skedde även en redogörelse kring vad bolagen betalar för centralt. Några bolag har i samband med granskningen kommenterat att tydligheten kring detta kan öka.

Det förekommer även att bolag har tätare kontakter med kommunen för genomgång av bl a ekonomi, verksamhet, utveckling, aktuella frågor etc.

3.2.6 Månadsmöten

Varje månad hålls koncernledningsgruppsmöten och omedelbart därefter VD-möten. I samband med dessa möten går t ex bolagens årshjul, budget, affärsplan, ägardirektiv m m igenom. Även t ex policyer, utredningar och nyheter diskuteras också på dessa möten. Tanken med mötena är att skapa en "vi-känsla" och att man arbetar som ett team.

I Uppsala kommun finns även tre st s k Utvecklingsgrupper. Dessa är: 1. Sociala frågor, 2. Besöksnäring – Kultur samt 3. Stadsutveckling.

3.2.7 Månadsuppföljning

I stort sett varje månad under året sker en månadsuppföljning. I samband med dessa uppföljningar redovisas även de pågående tvister som är aktuella för respektive bolag.

3.2.8 Bedömning/ kommentar

Rekommendation: Diskutera och tydliggöra gränsen mellan den formella styrningen och den informella styrningen, speciellt dotterbolagsstyrelsernas roll och ansvar.

Vi konstaterar att en del åtgärder har genomförts men att vissa dotterbolag fortfarande upplever en otydlighet i vad som förväntas och i vilka fall de kan förvänta sig stöd från moderbolag eller kommunledningen.

Vi bedömer därför att ytterligare åtgärder krävs för att tydliggöra gränsen mellan formell och informell styrning.



Uppsala kommunkoncern

Uppföljning avseende granskning av bolagsstyrning i ett koncernperspektiv

2020-02-04

Rekommendation: Ställa krav på en årlig bolagsstyrningsrapport för Uppsala Stadshus AB och dotterbolagen.

Vi kan konstatera att en bolagsstyrningsrapport kommer att upprättas för respektive bolag under vintern 2020. Det är första gången en sådan rapport upprättas.

Vår bedömning är att åtgärder har vidtagits utifrån KPMGs rekommendation.

Rekommendation: Ställa krav på årlig styrelseutvärdering.

Vi kan konstatera att en styrelseutvärdering genomförs under tidpunkten för vår uppföljning.

Rekommendation: Ställa krav på styrelseutbildning varje mandatperiod eller när så anses behövas.

Vi konstaterar att det har genomförts styrelseutbildning i samband med den nya mandatperioden. Det varierar däremot mellan olika bolag ifall vidare utbildning utöver den kommunövergripande har genomförts. Det varierar även hur omfattande och på vilket sätt utbildningen har genomförts.

Vår bedömning är att åtgärder har vidtagits utifrån KPMGs rekommendation.

3.3 Samordning

Det framgår av uppföljningen att en del åtgärder för förbättrad samordning har genomförts.

3.3.1 Samordning av systemstöd

Vid tidpunkten för granskningen har det precis genomförts en upphandling av ett bolagsgemensamt HR-system. Det framgår att samtliga bolag har blivit tillfrågade att medverka i upphandlingen, dock har vissa bolag valt att inte delta i nuläget då det inte har bedömts optimalt. De som inte deltar nu har dock option på att delta i ett senare skede.

Det ska även inom kort upphandlas ett nytt ekonomisystem där situationen är liknande den vid upphandlingen av HR-systemet, vissa är delaktiga medan andra väljer egna lösningar.

Samverkan/samarbete sker även kring andra områden i kommunkoncernen som t ex vad gäller upphandling, intern kontroll, krishantering och informationssäkerhet. En gång i månaden hålls också möte där fokus är ekonomi och därtill knutna frågor. Deltar gör administrativa chefer, ekonomer och controllers. Det finns även nätverk vad gäller informationshantering och registrering.

Bolagen anlitar även kommunens finanssenhet då t ex behov av lånefinansiering uppstår.

3.3.2 Samordning avseende tjänster

Det framgår av intervjuer att en del av de kommunala bolagen delar eller köper tjänster av varandra. Exempel har varit övervakningstjänster samt lönetjänster. Alla bolag har dock inte varit involverade i dylika köp-/säljsituationer.



Uppsala kommunkoncern

Uppföljning avseende granskning av bolagsstyrning i ett koncernperspektiv

2020-02-04

3.3.3 Bedömning/ kommentar

Rekommendation: *Undersöka hur en samordning av administrativa system i syfte att minska suboptimering kan ske.*

Vår bedömning är att en samordning av administrativa system är på väg att genomföras i och med upphandlingarna av gemensamma HR- och ekonomisystem.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att åtgärder på ett övergripande plan har vidtagits utifrån KPMGs rekommendationer 2018. Vi bedömer dock att vissa av tidigare lämnade rekommendationer återstår att åtgärda. Det föreligger bl a behov att vidta ytterligare åtgärder för att tydliggöra gränsen mellan formell och informell styrning.

Vi bedömer vidare att det fortsatt finns en otydlighet mellan moderbolag och dotterbolagen avseende i vilka fall dotterbolagen kan förvänta sig stöd från moderbolaget. Det är även vår bedömning att det fortsatt finns en osäkerhet bland dotterbolagen avseende hur respektive bolag bör prioritera vad gäller de centrala styrdokument som bolaget är skyldigt att följa.

4.1 Rekommendationer

Utifrån våra bedömningar och slutsatser rekommenderar vi att:

- Vidta ytterligare åtgärder för att tydliggöra gränsen mellan formell och informell styrning.
- Förtydliga vilka styrdokument som respektive bolag bör prioritera.
- Säkerställa en tydlig dialog mellan moder- och dotterbolag avseende vilket stöd dotterbolagen kan förvänta sig.



Uppsala kommunkoncern

Uppföljning avseende granskning av bolagsstyrning i ett koncernperspektiv

2020-02-04

Datum som ovan

KPMG AB

Anders Petersson
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Daniel Strandberg
Granskare

Bo Ädel
*Auktoriserad revisor, certifierad
kommunal yrkesrevisor samt
kundansvarig*

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



Uppföljning avseende granskning av bolagsstyrning i ett koncernperspektiv

Rapport

Uppsala kommunkoncern

KPMG AB

2020-02-04

Antal sidor 11



Uppsala kommunkoncern

Uppföljning avseende granskning av bolagsstyrning i ett koncernperspektiv

2020-02-04

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	3
2.3	Metod	4
2.4	Läsanvisning	4
3	Resultat av granskningen	4
3.1	Policyer och riktlinjer	4
3.2	Styrelsens roll och ansvar	6
3.3	Samordning	9
4	Slutsats och rekommendationer	10
4.1	Rekommendationer	10



Uppsala kommunkoncern

Uppföljning avseende granskning av bolagsstyrning i ett koncernperspektiv

2020-02-04

1 Sammanfattning

Vi har av lekmannarevisorerna i bolagen i Uppsala kommunkoncern fått i uppdrag att genomföra en uppföljning av den granskning kring Bolagsstyrning i ett koncernperspektiv som genomfördes under våren 2018 på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun.

Det är viktigt att såväl revisorerna i kommunen som valda lekmannarevisorer genomför uppföljningar av tidigare genomförda granskningar för att säkerställa att förändringar och åtgärder genomförs i syfte att ytterligare öka ändamålsenligheten, stärka den interna kontrollen etc. Ett lämpligt intervall för att genomföra uppföljningar av tidigare genomförda granskningar är två år.

Den uppföljande granskningen visar att bolagsstyrningen stärkts sedan den ursprungliga granskningen gjordes. Flertalet av dotterbolagen har varit positiva till utvecklingen i samband med intervjuerna och de flesta av de rekommendationer som lämnades i den tidigare granskningen har åtgärdats eller kommer att åtgärdas.

Utifrån vår uppföljning, bedömningar och slutsatser lämnar vi följande rekommendationer:

- Vidta ytterligare åtgärder för att tydliggöra gränsen mellan formell och informell styrning.
- Förtydliga vilka styrdokument som respektive bolag bör prioritera.
- Säkerställa en tydlig dialog mellan moder- och dotterbolag avseende vilket stöd dotterbolagen kan förvänta sig.



Uppsala kommunkoncern

Uppföljning avseende granskning av bolagsstyrning i ett koncernperspektiv

2020-02-04

2 Inledning/bakgrund

Kommunrevisionen granskade under våren 2018 Bolagsstyrningen i ett koncernperspektiv.

Sammanfattningsvis bedömdes att Uppsala kommuns bolagsstyrning under de senaste åren stärkts men att en del brister fortfarande förelåg. I granskningens sammanfattning redovisades följande rekommendationer:

- Uppdatera bolagsordningar, ägarpolicy och ägardirektiv med hänvisning till rätt version av kommunallagen.
- I samband med uppdatering av bolagsordningar fundera över att skärpa ändamålsformuleringarna.
- Tydligare ange för vart och ett av bolagen vilka policyer och övriga av fullmäktige beslutade styrdokument som gäller i syfte att skärpa uppföljningen.
- Diskutera och tydliggöra gränsen mellan den formella styrningen och den informella styrningen, speciellt dotterbolagsstyrelsernas roll och ansvar.
- Undersöka hur en samordning av administrativa system i syfte att minska suboptimering kan ske.
- Ställa krav på en årlig bolagsstyrningsrapport för Uppsala Stadshus AB och dotterbolagen.
- Ställa krav på årlig styrelseutvärdering.
- Ställa krav på styrelseutbildning varje mandatperiod eller när så anses behövas.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att utifrån tidigare genomförd granskning granska och bedöma huruvida de rekommendationer som då lämnades bidragit till en förbättrad bolagsstyrning. Utifrån intervjuer har även nuvarande rutiner och processer bedömts.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen (2017:725)
- Aktiebolagslagen (2005:551)
- Tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut
- Granskningsrapport KPMG, 2018-06-15



Uppsala kommunkoncern

Uppföljning avseende granskning av bolagsstyrning i ett koncernperspektiv

2020-02-04

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av relevanta dokument
- Intervjuer/ avstämningar med VD, ekonomi-/administrativ chef samt i vissa fall ytterligare tjänsteperson för respektive bolag

Rapporten är faktakontrollerad av samtliga intervjuade.

2.4 Läsanvisning

Rapportens huvudkapitel (kapitel 3 – Resultat av granskningen) är strukturerat utifrån en presentation av bolagens rutiner och processer där KPMGs rekommendationer från 2018 som bedöms som relevanta för respektive område ligger till grund för vår bedömning.

3 Resultat av granskningen

3.1 Policyer och riktlinjer

Uppsala kommuns övergripande styrdokument för bolagsstyrningen utgörs av:

- Bolagsordningar för respektive bolag
- Ägarpolicy för de helägda bolagen
- Ägardirektiv för respektive bolag och moderbolag
- Övriga policydokument som fastställs av Kommunfullmäktige

Utöver dessa finns ett stort antal ytterligare styrdokument som bolagen omfattas av i form av riktlinjer, rutinbeskrivningar etc.

3.1.1 Bolagsordning

Bolagsordningar för kommunalt ägda bolag ska förutom de krav som ställs i aktiebolagslagen även innehålla:

- Det kommunala ändamålet med verksamheten
- De kommunala befogenheterna
- Att kommunfullmäktige får ta ställning till sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt innan de fattas



Uppsala kommunkoncern

Uppföljning avseende granskning av bolagsstyrning i ett koncernperspektiv

2020-02-04

Enligt aktiebolagslagen ska bl.a. i bolagsordningen anges föremålet för bolagets verksamhet. Föremålet anger verksamhetens art, d v s vad bolaget ska bedriva för verksamhet.

För ett kommunalt aktiebolag ska även anges ändamålet med verksamheten. Ändamålet ska ange varför bolaget ska finnas, d v s själva syftet med att kommunen ska bedriva verksamheten ifråga.

Av KPMGs granskning 2018 framgår att ändamålet med verksamheten inte preciseras mer detaljerat än att det ska bedriva verksamheten med beaktande av de kommunalrättsliga principerna i syfte att uppfylla verksamhetsmålet.

Vi kan konstatera att bolagsordningarna ändrats sedan KPMGs föregående granskning 2018. Beslut fattades i Kommunfullmäktige i november 2019. Hänvisning görs nu till den senaste kommunallagen. Ändamålen med bolagens verksamhet har också preciserats mer detaljerat för några av bolagen.

3.1.2 Ägarpolicy

Policyn¹ behandlar kommunens roll i egenskap av ägare, formell samt materiell styrning, Uppsala stadshus styrelse och den operativa koncernledningens roll och ansvar, bolagsstyrelsernas roll och ansvar m m. Bolagskoncernen som en del av den hela kommunala verksamheten betonas och att nämnder och bolag ska behandlas likartat i alla väsentliga avseenden. Fokus är att jobba tillsammans, öka den politiska genomslagskraften samt ha "Ett Uppsala – en kommun" i fokus. Ambitionen är en förflyttning mot mer koncernnytta.

I samband med granskningen framgår att Uppsalahem under 2019 bedrivit ett arbete med utvecklad ägaridé där bolagets syfte och långsiktighet varit i fokus. Representanter från bolaget har tillsammans med politiker från såväl majoritet som opposition samt även kommunala tjänstemän deltagit i detta arbete. Ett motsvarande arbete med ägaridé har även bedrivits vad gäller Uppsala Konsert & Kongress genom tre workshops i december 2019. Fokus i arbetet är bolagets syfte och långsiktighet.

3.1.3 Ägardirektiv

Ägardirektiv för respektive bolag är dokumenterade i Mål och Budget 2019-2022. Bland annat framgår att alla styrdokument som Kommunfullmäktige har beslutat om omfattar och ska tillämpas av samtliga nämnder och bolag. I Mål och Budget 2019-2022 finns en förteckning över samtliga styrdokument som är beslutade av Kommunfullmäktige eller Kommunstyrelsen. Inte alla styrdokument är tillämpliga för alla bolagen. Det anges inte för vart och ett av bolagen vilka styrdokument som gäller för bolaget ifråga.

Ägardirektiven antas på bolagens stämmor.

¹ Antagen av kommunfullmäktige 2019-05-27



Uppsala kommunkoncern

Uppföljning avseende granskning av bolagsstyrning i ett koncernperspektiv

2020-02-04

Det finns dels generella ägardirektiv som gäller samtliga bolag. Det finns även bolagsspecifika ägardirektiv för respektive bolag där ändamålet med bolaget specificeras och avkastningskrav ställs.

Det framgår av intervjuer att flera bolag upplever att det är otydligt och svårt att prioritera mellan de styrdokument som de är skyldiga att följa. Vissa av bolagen har gjort en bedömning vilka styrdokument som har mest bäring för bolagets verksamhet och arbetar utifrån detta.

3.1.4 Kommentarer/ bedömning

Rekommendation: *Uppdatera bolagsordningar, ägarpolicy och ägardirektiv med hänvisning till rätt version av kommunallagen.*

Vi kan konstatera att beslut om nya bolagsordningar togs under hösten 2019. Hänvisning görs till den senaste kommunallagen. Ändamålet med bolagens verksamhet har också preciserats mer detaljerat för vissa av bolagen. Ny ägarpolicy togs i Kommunfullmäktige i maj 2019. Vår bedömning är att åtgärder har vidtagits utifrån KPMGs rekommendation.

Rekommendation: *I samband med uppdatering av bolagsordningar fundera över att skärpa ändamålsformuleringarna.*

Se kommentar ovan.

Rekommendation: *Tydligare ange för vart och ett av bolagen vilka policyer och övriga av fullmäktige beslutade styrdokument som gäller i syfte att skärpa uppföljningen.*

Vi kan konstatera att flera bolag fortfarande upplever en otydlighet i vilka av fullmäktiges beslutade styrdokument som bör prioriteras. Vår bedömning är därmed att åtgärder utifrån rekommendationen ej har vidtagits.

3.2 Styrelsens roll och ansvar

Varje dotterbolag betalar en viss andel centralt för att få tillgång till ett utbud av tjänster som bolagen kan bistås med. Enligt intervjuer är det bland flera bolag otydligt vad som kan erbjudas och i vilken typ av frågor bolagen kan få stöd. Det framgår vidare att resurserna ibland inte räcker till för att bistå bolagen.

Det framgår vidare att de kommunala bolagen tar hjälp av kommunen avseende finansieringsfrågor. I vilken grad detta sker varierar beroende på bolag men generellt sker en löpande dialog mellan kommunledningskontoret och bolagen avseende detta.

3.2.1 Ägardialog

Det framgår av intervjuer att samtliga bolag haft ägardialog med Uppsala Stadshus AB under hösten 2019. Detta är nytt för 2019 och innebär en ytterligare ägardialog utöver den som hålls under våren. Ägardialogen som hölls våren 2019 var utökad jämfört med den som hölls våren 2018. För ägardialogen under våren 2019 skickades frågor ut i



Uppsala kommunkoncern

Uppföljning avseende granskning av bolagsstyrning i ett koncernperspektiv

2020-02-04

förväg och respektive bolag hade då möjlighet att skicka in synpunkter ifall det var något särskilt man ville ta upp.

Av intervjuer framgår dock att en del bolag fortfarande anser att forumet ej är tillräckligt för att skapa tillräcklig förståelse för dotterbolagens förutsättningar. Det bedöms som viktigt att fokusera på bolagens nuvarande situation och vilka utmaningar som föreligger för respektive bolag.

Utöver ägardialog har under 2019 fyra VD:ar och en styrelseordförande haft dialog med USABs styrelse i samband med styrelsemöten i moderbolaget. Vid dessa tillfällen har bl a bolagens nuvarande situation, aktuella utmaningar och möjligheter m m gått igenom. Detta möjliggör dialog och tillfälle att ställa/svara på frågor. Resterande bolag kommer att ha denna dialog under 2020.

3.2.2 Bolagsstyrningsrapport

Det framgår av intervjuer att det för första gången i år ska upprättas bolagsstyrningsrapporter. Bolagsstyrningsrapporterna kommer att upprättas i samband med att årsredovisningen för 2019 färdigställs. Syftet med rapporterna är att tillsammans med lekmannarevisionens granskning utgöra underlag för uppsiktsplikt.

3.2.3 Styrelseutvärdering

Det genomförs vid årets slut styrelseutvärdering i form av enkäter som skickas ut till bolagens styrelseledamöter av Uppsala Stadshus AB.

Tidigare år har rutinerna vad gäller styrelsevärdering sett olika ut för bolagen. Några bolag har genomfört en styrelseutvärdering varje år, medan så inte varit fallet för andra bolag.

3.2.4 Styrelseutbildning

I vintras genomfördes en kommunövergripande utbildning för nya ledamöter i nämnder och styrelser med anledning av valet 2018. Styrelseledamöterna fick också specifik utbildning anpassad för sin roll som styrelseledamot. Utöver det har en del bolag valt att genomföra egna bolagsspecifika utbildningar. Utbildningarna har tagit sig olika uttryck, en del har haft hela utbildningsdagar och en del har genomfört utbildning i form av information i samband med styrelsesammanträden. Vad gäller de av bolagen anordnade egna utbildningarna har anpassning skett utifrån respektive bolags verksamhet.



Uppsala kommunkoncern

Uppföljning avseende granskning av bolagsstyrning i ett koncernperspektiv

2020-02-04

3.2.5 Beredningsvecka m m

Under tre dagar i april 2019 ägde den s k beredningsveckan med Uppsala Stadshus AB rum. Uppdelning skedde utifrån olika politikområden. Syftet var att arbeta fram Mål och Budget för de tre kommande åren.

I samband med granskningen framgår att lokalförsörjningsplaner för de flesta verksamheter arbetats fram. Dessa gäller 10 år framåt i tiden. Fokus är bl a vilka investeringsnivåer som är aktuella framåt i tiden och vilka hyresnivåer som kommer att gälla. Bolagen har haft kontakt med de som arbetat med lokalförsörjningsplanerna i kommunen och även med ekonomer/controllers. Det övergripande syftet med lokalförsörjningsplanerna är bl a effektivitet och optimala samordningsvinster.

I samband med arbetet kring Mål och Budget skedde även en redogörelse kring vad bolagen betalar för centralt. Några bolag har i samband med granskningen kommenterat att tydligheten kring detta kan öka.

Det förekommer även att bolag har tätare kontakter med kommunen för genomgång av bl a ekonomi, verksamhet, utveckling, aktuella frågor etc.

3.2.6 Månadsmöten

Varje månad hålls koncernledningsgruppsmöten och omedelbart därefter VD-möten. I samband med dessa möten går t ex bolagens årshjul, budget, affärsplan, ägardirektiv m m igenom. Även t ex policyer, utredningar och nyheter diskuteras också på dessa möten. Tanken med mötena är att skapa en "vi-känsla" och att man arbetar som ett team.

I Uppsala kommun finns även tre st s k Utvecklingsgrupper. Dessa är: 1. Sociala frågor, 2. Besöksnäring – Kultur samt 3. Stadsutveckling.

3.2.7 Månadsuppföljning

I stort sett varje månad under året sker en månadsuppföljning. I samband med dessa uppföljningar redovisas även de pågående tvister som är aktuella för respektive bolag.

3.2.8 Bedömning/ kommentar

Rekommendation: *Diskutera och tydliggöra gränsen mellan den formella styrningen och den informella styrningen, speciellt dotterbolagsstyrelsernas roll och ansvar.*

Vi konstaterar att en del åtgärder har genomförts men att vissa dotterbolag fortfarande upplever en otydlighet i vad som förväntas och i vilka fall de kan förvänta sig stöd från moderbolag eller kommunledningen.

Vi bedömer därför att ytterligare åtgärder krävs för att tydliggöra gränsen mellan formell och informell styrning.



Uppsala kommunkoncern

Uppföljning avseende granskning av bolagsstyrning i ett koncernperspektiv

2020-02-04

Rekommendation: Ställa krav på en årlig bolagsstyrningsrapport för Uppsala Stadshus AB och dotterbolagen.

Vi kan konstatera att en bolagsstyrningsrapport kommer att upprättas för respektive bolag under vintern 2020. Det är första gången en sådan rapport upprättas.

Vår bedömning är att åtgärder har vidtagits utifrån KPMGs rekommendation.

Rekommendation: Ställa krav på årlig styrelseutvärdering.

Vi kan konstatera att en styrelseutvärdering genomförs under tidpunkten för vår uppföljning.

Rekommendation: Ställa krav på styrelseutbildning varje mandatperiod eller när så anses behövas.

Vi konstaterar att det har genomförts styrelseutbildning i samband med den nya mandatperioden. Det varierar däremot mellan olika bolag ifall vidare utbildning utöver den kommunövergripande har genomförts. Det varierar även hur omfattande och på vilket sätt utbildningen har genomförts.

Vår bedömning är att åtgärder har vidtagits utifrån KPMGs rekommendation.

3.3 Samordning

Det framgår av uppföljningen att en del åtgärder för förbättrad samordning har genomförts.

3.3.1 Samordning av systemstöd

Vid tidpunkten för granskningen har det precis genomförts en upphandling av ett bolagsgemensamt HR-system. Det framgår att samtliga bolag har blivit tillfrågade att medverka i upphandlingen, dock har vissa bolag valt att inte delta i nuläget då det inte har bedömts optimalt. De som inte deltar nu har dock option på att delta i ett senare skede.

Det ska även inom kort upphandlas ett nytt ekonomisystem där situationen är liknande den vid upphandlingen av HR-systemet, vissa är delaktiga medan andra väljer egna lösningar.

Samverkan/samarbete sker även kring andra områden i kommunkoncernen som t ex vad gäller upphandling, intern kontroll, krishantering och informationssäkerhet. En gång i månaden hålls också möte där fokus är ekonomi och därtill knutna frågor. Deltar gör administrativa chefer, ekonomer och controllers. Det finns även nätverk vad gäller informationshantering och registrering.

Bolagen anlitar även kommunens finanssenhet då t ex behov av lånefinansiering uppstår.

3.3.2 Samordning avseende tjänster

Det framgår av intervjuer att en del av de kommunala bolagen delar eller köper tjänster av varandra. Exempel har varit övervakningstjänster samt lönetjänster. Alla bolag har dock inte varit involverade i dylika köp-/säljsituationer.



Uppsala kommunkoncern

Uppföljning avseende granskning av bolagsstyrning i ett koncernperspektiv

2020-02-04

3.3.3 Bedömning/ kommentar

Rekommendation: *Undersöka hur en samordning av administrativa system i syfte att minska suboptimering kan ske.*

Vår bedömning är att en samordning av administrativa system är på väg att genomföras i och med upphandlingarna av gemensamma HR- och ekonomisystem.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att åtgärder på ett övergripande plan har vidtagits utifrån KPMGs rekommendationer 2018. Vi bedömer dock att vissa av tidigare lämnade rekommendationer återstår att åtgärda. Det föreligger bl a behov att vidta ytterligare åtgärder för att tydliggöra gränsen mellan formell och informell styrning.

Vi bedömer vidare att det fortsatt finns en otydlighet mellan moderbolag och dotterbolagen avseende i vilka fall dotterbolagen kan förvänta sig stöd från moderbolaget. Det är även vår bedömning att det fortsatt finns en osäkerhet bland dotterbolagen avseende hur respektive bolag bör prioritera vad gäller de centrala styrdokument som bolaget är skyldigt att följa.

4.1 Rekommendationer

Utifrån våra bedömningar och slutsatser rekommenderar vi att:

- Vidta ytterligare åtgärder för att tydliggöra gränsen mellan formell och informell styrning.
- Förtydliga vilka styrdokument som respektive bolag bör prioritera.
- Säkerställa en tydlig dialog mellan moder- och dotterbolag avseende vilket stöd dotterbolagen kan förvänta sig.



Uppsala kommunkoncern

Uppföljning avseende granskning av bolagsstyrning i ett koncernperspektiv

2020-02-04

Datum som ovan

KPMG AB

Anders Petersson
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Daniel Strandberg
Granskare

Bo Ädel
*Auktoriserad revisor, certifierad
kommunal yrkesrevisor samt
kundansvarig*

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