
Granskningsrapport Uppsala kommun

Granskning av bolagsstyrning i ett koncernperspektiv

Pär Månsson
Eva Blom
Roger Burström

Februari 2016

Innehållsförteckning

| | | |
|-----|-----------------------------------------|----|
| 1 | Sammanfattande bedömning | 1 |
| 2 | Inledning | 2 |
| 2.1 | Bakgrund | 2 |
| 2.2 | Granskningens inriktning och omfattning | 2 |
| 3 | Granskningsresultat | 3 |
| 3.1 | Styrdokument för bolagsstyrning | 3 |
| 3.2 | Projekt för förstärkt bolagsstyrning | 5 |
| 3.3 | Roller och dialog i kommunkoncernen | 6 |
| 3.4 | Kommunledningskontorets stödfunktioner | 7 |
| 3.5 | Samordning inom kommunkoncernen | 8 |
| 3.6 | Uppföljning och rapportering | 9 |
| 3.7 | Övrigt | 10 |

1 Sammanfattande bedömning

PwC har på uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer granskat Uppsala kommuns bolagsstyrning.

Sammanfattningsvis bedömer vi att Uppsala kommuns bolagsstyrning inte är helt ändamålsenlig. I vår granskning vill vi sammanfattningsvis lyfta fram följande bedömningar och rekommendationer.

- Den övergripande strukturen på styrdokumenterna, i form av bolagsordningar, ägarpolicy och ägardirektiv, bedömer vi som ändamålsenlig. Policydokument som gäller för bolagen är dock många och vi bedömer att det finns en otydlighet i vilka som är tillämpliga för bolagen. Dokumenten finns specificerade i mål- och budget 2016 vilket är positivt. I kommande förändringar av styrdokumenterna är det väsentligt att involvera bolagen på ett tydligare sätt, likaså är det angeläget att involvera bolagen i kommunövergripande gemensamma beredningar.
- Genomfört projekt för bolagsstyrning har bedrivits på ett ändamålsenligt sätt och förbättringsåtgärder har identifierats. Det är väsentligt att kommunstyrelsen under 2016 följer upp beslutade åtgärder. Ambitionen om förstärkningen av bolagsstyrningen torde medföra krav på ytterligare resurser. Enligt uppgift har ytterligare resurser tillförts, en avstämning av resursbehovet bör ske under 2016.
- Roller i bolagsstyrningen läggs fast i kommunens styrdokument. Väsentliga organ utgörs av kommunfullmäktige, kommunstyrelse, styrelse och vd i Uppsala Stadshus samt styrelse och vd i respektive dotterbolag. Gränsen mellan den formella styrningen och den informella styrningen behöver diskuteras och tydliggöras, detta gäller framförallt dotterbolagsstyrelsernas roll och ansvar.
- Bolagens efterfrågan av centralt bemannade stödtjänster har undersökts av kommunledningskontoret vilket är ett bra initiativ. Utifrån detta bör en tydlig målbild formuleras kring användandet av stödtjänsterna. I detta bör ingå övervägande vad gäller risker för suboptimeringar och kvalitetsaspekter. I vår granskning har det framkommit vikten av att ha kompetens och tillräckliga resurser på Uppsala Stadshusnivå för att styra och stötta bolagen. Flera intervjuade har fört fram att detta behöver förstärkas.
- Beslutade direktiv kring samordning inom kommunkoncernen är på övergripande nivå. Enligt vår bedömning skulle tydligare formulerade styr signaler innebära en ökad samordning. En samordning bör utredas avseende gemensamma ekonomi- och personalsystem.
- Det finns väl fungerande rapporteringsrutiner. Förbättringsområden som framkommit är behov av en utökad analys på koncernnivå samt rapportering

kring kassaflöden och utveckling av större investeringsprojekt. Vidare rekommenderar vi att Uppsala kommuns bolag upprättar en årlig bolagsstyrningsrapport med vägledning från Sveriges Kommuners och Landstings principer för styrning av kommun- och landstingsägda bolag. Bolagsstyrningsrapporten bör även omfatta rapportering kring huruvida bolagens verksamhet bedrivits inom ramarna för det kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna. Bolagsstyrningsrapporten blir därmed ett underlag för kommunstyrelsens årliga uppsiktsbeslut enligt kommunallagen 6 kap 1§.

- Styrelseutvärdering och styrelseutbildning är två områden som bidrar till en förbättrad bolagsstyrning. Vi rekommenderar kommunen att ställa krav på att styrelseutvärdering ska genomföras och dokumenteras. Utbildningsfrågan bör uppmärksammas och planering bör ske för fortsatt utbildning av styrelseledamöterna.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Uppsala kommunkoncern består av ett stort antal bolag och de senaste åren har verksamheten inom bolagssektorn ökat och en betydande tillgångsmassa och investeringsaktivitet hänför sig till bolagen. Verksamheten i bolagen ingår i den kommunala verksamheten och styrning och uppföljning av bolagens verksamhet är mycket viktig. De kommunala bolagens särart kräver att styrprocessen är genomtänkt och följer ägardirektiv och riktlinjer som bottnar i kommunfullmäktiges mål. Under 2014 genomförde kommunrevisionen en styrelseundersökning där det noterades att det är väsentligt att utveckla ägarfrågorna ytterligare. Detta gällde bl a frågeställning kring om kommunens vision och övergripande mål styr bolagens verksamhet. Vidare kunde det konstateras att det fanns en avsaknad av regelbunden dialog med ägaren.

2.2 Granskningens inriktning och omfattning

Granskningen syftar till att övergripande klargöra hur de formella och vissa fall informella beslutsvägarna ser ut och hur styrningen sker mot kommunfullmäktiges mål.

Granskningen har utgått från följande revisionsfrågor:

- Är bolagsstyrningen ändamålsenlig i Uppsala kommun?
- Styr den mot kommunfullmäktiges mål?
- Kommunen har centraliserat stödfunktioner till förvaltningar och bolag inom IT, HR, ekonomi och marknad/kommunikation. Vilken påverkan har detta på bolagsstyrningen?

- I vad mån sker en samordning av olika verksamheter inom kommun och bolag för att undvika suboptimeringar?
- Hur sker samordning och styrning inom personalområdet?
- Sker en relevant uppföljning av bolagens verksamheter?

Granskningen har inriktats mot följande delar:

- Styrdokument i form av bolagsordningar, företagspolicy, ägardirektiv.
- Roller och ansvar utifrån antagna styrdokument.
- Kommunledningskontorets stödfunktioner.
- Samordning inom personalområdet.
- Dialog, vem har ansvaret, hur sker dialogen, mötesforum.
- Rapportering, vad rapporteras och till vem.

Granskningen har skett genom intervjuer med ansvariga politiker och tjänstemän samt genomgång av rutiner och riktlinjer för bolagsstyrning. Intervjuade personer är ansvariga kommunalråd, ekonomidirektör samt verkställande direktörer i kommunens bolag.

3 Granskningsresultat

3.1 Styrdokument för bolagsstyrning

Uppsala kommuns övergripande styrdokument för bolagsstyrningen utgörs av:

- Bolagsordningar för respektive bolag.
- Ägarpolicy för de helägda bolagen
- Ägardirektiv
- Övriga policy dokument som fastställs av kommunfullmäktige

| Styrdokument | Kommentar |
|---------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bolagsordningar | Bolagsordningarna innehåller krav enligt aktiebolagslagen och kommunallagen. Respektive bolagsordning har beslutats av kommunfullmäktige och bolagsstämman i respektive bolag. Bolagsordningarna är anpassade till krav enligt kommunallagen vad avser det kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna samt |

| Styrdokument | Kommentar |
|------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | att kommunfullmäktiges ställningstagande ska inhämtas vid principiella frågor eller frågor av större vikt. |
| Ägarpolicy för de helägda bolagen | Ägarpolicy för de kommunala bolagen är fastställd av kommunfullmäktige 2005-03-21. Viktiga delar i den utgörs av kommunens ägarroll, formell styrning, materiell styrning, Uppsala Stadshus styrelse och den operativa koncernledningen roll och ansvar, bolagsstyrelsernas roll och ansvar, kommunkoncernen och koncerntänkande samt revisionen i kommunkoncernen. |
| Ägardirektiv | Ägardirektiv, avkastningskrav och utdelningsprinciper har fastställts i IVE-dokumentet för 2015. För 2016 ingår motsvarande områden i Mål och budgetdokumentet. I ägardirektiven läggs fast att policydokument som beslutats av kommunfullmäktige omfattar samtliga nämnder och bolag. |
| Övriga policydokument som fastställts av kommunfullmäktige | I Mål och budget 2016 avsnitt 8 finns en förteckning av styrdokument beslutade av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen. Av förteckningen framgår inte direkt vilka policydokument som är tillämpliga för bolagen. |

Iakttagelser och bedömning

Den övergripande strukturen på styrdokumenterna bedöms vi som ändamålsenlig. Detta har även framförts vid genomförda intervjuer.

I vissa av intervjuerna har framförts att ägardirektiven är för allmänt formulerade och inte tillräckligt tydliga. Detta är dock ingen allmän synpunkt.

De allmänna policydokument som gäller för bolagen har från och med "mål och budget dokumentet 2016" specificerats vilket ökar tydligheten i styrningen. Vid en genomläsning av specifikationen kan konstateras att det är många policydokument och det framgår inte av förteckningen vilka policydokument som är tillämpliga för bolagen.

Enligt bolagens bolagsordningar ska principiella frågor eller andra frågor av större vikt lyftas till kommunfullmäktige. Vid våra intervjuer har det inte framkommit några synpunkter kring detta utan detta bedöms av de intervjuade

hanteras på ett bra sätt. Det kan konstateras att få bolagsfrågor lyfts till kommunfullmäktige under de senaste åren.

Ägardirektiven för 2016 har förändrats/förankrats i en process. Vid våra intervjuer påtalades dock vikten av att involvera bolagen på ett tydligare sätt när styrdokumenterna förändras exempelvis olika policydokument. Historiskt har kommunen mer utgått från förvaltningarnas verksamhet och behov när styrdokumenterna utformats eller omarbetats. Ett annat område som lyfts fram är att det finns ett behov att involvera bolagen mer i styrningen vid exempelvis gemensamma beredningar. Det är väsentligt att löpande informera bolagsstyrelserna om vilka beredningar som pågår.

3.2 Projekt för förstärkt bolagsstyrning

Ett projekt har bedrivits inom Uppsala kommun under 2015 för att tydliggöra bolagens roller i utvecklingen av Uppsala kommun samt att klargöra gränssnittet mellan kommunstyrelsen/kommunledningskontoret, Uppsala Stadshus och dotterbolagen. Utvecklingsarbetet har bedrivits som en process med medverkan från förtroendevalda och tjänstemän från bolagen och kommunen. I projektet ingick ett strategiseminarium där ett antal förbättringsområden identifierades och prioriterades.

I projektet identifierades följande starka och svaga sidor:

Starka sidor:

- Uppsala är en tillväxtkommun
- Utvecklingsbenägna styrelser och VD:ar
- Välutvecklade bolag
- Hög kompetens

Svaga sidor:

- Otydlig ägarvilja, styrsystem och dialog.
- Svag samordning i samhällsbyggnadsprocessen.
- Dålig överblick avseende färdriktning, vägval och prioriteringar.
- Bristfälliga processer mellan bolagen och nämnderna.

Uppsala Stadshus styrelse behandlade en rapport från utvecklingsarbetet vid styrelsemöte 2015-06-05 och beslutade om ett antal åtgärder:

- Den samlade styrbilden ska arbetas in i mål och budget 2016-2018 under avsnittet *Styrning, ansvar och uppföljning*.
- Med hänsyn till verksamhetens art ensa mål och budgetprocessen för nämnder och bolag samt beskriva processen i mål och budget 2016-2018.

- Utveckla samspelet i samhällsbyggnadsprocessen genom att tillsätta en styrgrupp med representation från nämnder och bolag under ledning av stadsdirektören.
- "Heta frågor" ska hanteras direkt och enligt bestämd ordning.
- Gemensam beredning med syfte att identifiera samordningsfrågor med nytta för samtliga parter, såsom IT, HR etc.

Iakttagelser och bedömning

Vi bedömer att projektet har bedrivits på ett ändamålsenligt sätt och identifierat förbättringsområden. Rapportering har skett till Uppsala Stadshus styrelse och åtgärder har beslutats med koppling till i projektet noterade förbättringsområden.

Vid våra intervjuer framkom positiva uppfattningar om projektet och att viktiga frågor diskuterats. Ett område som påtalades från flera intervjuade var behovet av ett stärkt Uppsala Stadshus och mer resurser till övergripande styrning och analys.

Enligt uppgift har ytterligare resurser tillförts, en avstämning av resursbehovet bör ske under 2016.

Det är väsentligt att uppföljning sker av beslutade åtgärder under 2016.

3.3 Roller och dialog i kommunkoncernen

De formella rollerna i kommunkoncernen utgörs av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, styrelse och VD i Uppsala Stadshus samt styrelse och VD i respektive dotterbolag. Rollerna läggs fast i styrdokumentet som beskrivits under avsnitt 3.1.

Från och med mål och budget 2016 finns en gemensam budgetprocess för nämnder och bolag. En övergripande tid- och processplan finns beskriven. Väsentliga delar i den utgörs av:

- Planeringsdirektiv
- Analys inför 2017-års förutsättningar
- Gemensam beredning
- Beslut om mål- och budget 2017
- Nämnders/styrelsers verksamhets-/affärsplan

Regelbundna möten genomförs med VD i respektive bolag. Vidare ingår gemensamma möten mellan bolag och moderbolaget i mål- och budgetprocessen. Företrädare från moderbolag och respektive dotterbolag är vd och styrelsens ordförande.

Iakttagelser och bedömning

Det är positivt att styrprocessen är dokumenterad i kommunens budgetdokument. Detta har saknats tidigare.

Vid våra intervjuer har följande lyfts fram:

- Vissa intervjuade ger intryck av att det ibland saknas respekt för de formella rollerna och att man upplever en ökad tendens till detaljstyrning från kommunledning.
- Vidare har det förts fram att det är viktigt att den formella och informella kontakten mellan moderbolaget och respektive dotterbolagsstyrelse måste fungera och vara väl avvägd. Om övervägande del av styrningen sker genom en direktkontakt mellan tjänstemän på kommunledningsförvaltningen och bolagens tjänstemän finns risk att styrelserollen i dotterbolagen blir otydlig. Ett exempel som lyfts fram är framtagande av bolagens affärsplaner där styrelsens roll och ansvar är centralt.
- Vad gäller ändamålsenligheten i dialogen mellan de olika organen framkommer ingen tydlig bild. Under 2015 har dialog förekommit, dock är inte forum samt vilka som har ansvaret för dialogen kända av samtliga berörda. Det är därmed väsentligt att synliggöra processen för dialog.
- Dialogen mellan Uppsala Stadshus styrelse och bolagens styrelser bör tydliggöras.
- Existerande vd-träffar fungerar väl, en intervjuad önskar att tidigare vd- och förvaltningschefsträffar ska återinföras.

3.4 Kommunledningskontorets stödfunktioner

Inom kommunledningskontoret finns en bolagsgrupp som utgör förvaltningsstöd för verksamheten inom Uppsala Stadshus, sammanhållande i bolagsgruppen är ekonomidirektören. Kommunledningskontoret har utöver detta ett antal stödfunktioner som kan nyttjas av de kommunala bolagen. Omfattningen av nyttjandet av stödfunktionerna sker utifrån egna bedömda behov hos bolagen. Något uttalat krav från kommunen finns inte uttryckta.

Under 2015 har kommunledningskontoret genomfört en kartläggning av bolagens behov av stöd. Detta har skett genom en web-enkät. Enkäten omfattade funktioner/områden inom: ekonomi, HR, IT, arkiv och offentlighetsprincipen, kvalitets- och utvecklingsfrågor, näringslivs- och omvärldsfrågor samt verksamhetsstöd. Vi har i vår granskning tagit del av enkätsvaren.

Iakttagelser och bedömning

Det är bra att bolagens efterfrågan av stödtjänster undersökts. Utifrån den finns möjlighet att göra eventuella förändringar. Det är även viktigt att kommunen har en tydlig målbild kring användandet av dessa. I detta bör ingå överväganden beträffande risk för suboptimeringar och kvalitetsaspekter. De stödfunktioner som byggs upp centralt bör utnyttjas på ett effektivt sätt.

Vid våra intervjuer har det framkommit att stödfunktionerna efterfrågas och används i varierande grad av bolagen. De "mindre" bolagen önskar i de flesta fall mer stöd medan de "större" bolagen till största del har motsvarande tjänster inom sitt eget bolag.

Flera intervjuade har fört fram vikten av att ha kompetens och resurser på Uppsala Stadshus nivå. Detta kan ske genom att bolagsgruppen inom kommunledningsförvaltningen får utökat mandat alternativt att Uppsala Stadshus bygger upp egna resurser för ändamålet.

3.5 Samordning inom kommunkoncernen

Styr signaler om samordning finns i Uppsala kommuns ägarpolicy. Där framgår att bolagens verksamhet ska bedrivas i syfte att skapa maximal samhällsnytta till lägsta möjliga kostnad. Vidare läggs fast att det är naturligt att uppfatta kommunkoncernen som en enhet. I ägardirektivet för Uppsala Stadshus framgår att moderbolaget ska säkerställa att största möjliga samordning sker mellan bolagen genom koncernmässig administrativ utveckling och effektivisering.

Iakttagelser och bedömning

Samordning sker inom olika områden. Direktiven kring samordning är dock mycket övergripande och dess styreffekter blir därmed begränsade. Enligt vår bedömning skulle tydligare formulerade styr signaler innebära en ökad samordning.

Samordning inom kommunkoncernen sker beträffande utveckling av Ulleråker området och samhällsbyggnadsprocessen. Enligt de intervjuade fungerar detta på ett bra sätt.

Ett annat samordningsområde som lyfts fram är samordning mellan Uppsala kommun Skolfastigheter, stadsbyggnadsförvaltningen och utbildningsförvaltningen. Denna samordning fungera inte tillräckligt väl.

En samordning bör utredas beträffande gemensamma ekonomi- och personalsystem.

Vid genomförda intervjuer lyftes fram att samutnyttjande inte sker på optimalt sätt vad gäller Fyrishovs lokaler. Fyrishov har lediga lokaler och behov finns av lokaler inom utbildningsverksamheten. Vi har inte fördjupat oss i problematiken kring detta men vill lyfta fram detta som ett område att se över och klargöra.

3.6 Uppföljning och rapportering

Rutiner vad avser bolagens rapportering till Uppsala Stadshus är fastlagda och dokumenterade. Rapporteringen avser månadsuppföljning och uppföljning i samband med delårsbokslut och årsbokslut.

Månadsuppföljningen avser ackumulerat resultatutfall i jämförelse med budget och kommentarer till verksamhet och resultat.

I samband med delårsbokslut och årsbokslut sker en utökad rapportering med prognos för helårsresultatet samt rapportering av balansräkning och kassaflöde. Vid dessa tillfällen upprättas även ett koncernbokslut för Uppsala Stadshuskoncernen. I samband med årsbokslut avrapporteras bolagens arbete med internkontroll.

Från 2016-års verksamhet ska bolagen använda sig av en gemensam mall för affärsplan. Mallen omfattar inriktningsmål, bolagets vision och affärsidé, nuläge, mål och aktiviteter, risker i affärsplanen samt aktiviteter för att eliminera/minimera riskerna.

Iakttagelser och bedömning

Vi bedömer sammantaget att det finns väl fungerande rapporteringsrutiner kring bolagens verksamheter.

En viktig del i rapporteringen av bolagskoncernens verksamhet till kommunstyrelsen avser rapportering kring bolagens ändamål och kommunala befogenheter. Som en del i den förstärka uppsiktsplikten över de kommunala bolagen som åligger kommunstyrelsen, enligt kommunallagen 6 kap 1§, ska kommunstyrelsen fatta ett årligt beslut där styrelsen tar ställning/prövar om bolagen har bedrivit verksamheten i enlighet med fastställda kommunala ändamål och inom ramen för de kommunala befogenheterna.

Vid våra intervjuer framkom följande:

- Rapporteringsrutinerna bedöms fungera väl på övergripande plan. Rapportering sker månadsvis och fördjupad rapportering i samband med delårsbokslut och årsbokslut.
- Ett förbättringsområde som nämndes är behov av en utökad analys på koncernnivå av respektive dotterbolags verksamhets- och resultatutfall. För att kunna dra relevanta slutsatser och utveckla dialogen med bolagen behövs en väl genomarbetad analys. Vidare har rapportering kring utveckling av kassaflöde och genomförda investeringar tagits upp som ett förbättringsområde samt löpande prognos kopplat till rullande 12 månaders rapportering.
- Vissa av de intervjuade tog upp att det är väsentligt att uppföljningskrav från kommunledningskontoret samordnas.

Uppsala kommuns bolag upprättar ingen speciell bolagsstyrningsrapport. Vi bedömer att en sådan skulle ha en positiv inverkan på bolagsstyrningen. Enligt Sveriges Kommuner och Landstings principer för styrning av kommun- och landstingsägda bolag bör den innehålla följande områden:

- 1) Om utvärdering av styrelsen och verkställande direktören genomförts.
- 2) Om styrelseledamöterna eller verkställande direktören har uppdrag, aktier, andelar eller andra intressen i företag som bolaget har affärsförbindelser med eller som är verksamt i samma bransch som bolaget.
- 3) Hur styrelsearbetet bedrivits, inkluderande eventuell arbetsfördelning, antal sammanträden, genomsnittlig närvaro samt vem som varit sekreterare vid styrelsens sammanträden.
- 4) Hur den interna kontrollen, både vad gäller uppfyllande av bolagets syfte, av ägaren beslutade verksamhetsmål och finansiell rapportering, är organiserad och hur väl den fungerat under senaste räkenskapsåret.
- 5) Hur bolagets risker bedömts och följts upp.
- 6) Hur bolaget kommunicerar med revisorerna och lekmannarevisorerna.
- 7) Vilka ärenden som bolaget överlämnat till kommunen för att bereda kommunfullmäktige att ta ställning.

Givetvis måste bolagsstyrningsrapporteringen anpassas till Uppsala kommuns förutsättningar och verksamhet. En möjlighet är även att i bolagsstyrningsrapportering inarbeta den rapportering som kommunstyrelsen behöver för att fatta det årliga beslutet som nämnts ovan.

3.7 Övrigt

En viktig del i bolagsstyrningen är uppföljning och utvärdering av större beslut. Ett omfattande beslut som verkställdes under 2013 var ombildning av fastighetsbolag och försäljning av fastigheter. Syftet med bolagiseringen var att skapa en mer effektiv förvaltning och en mer rationell hantering av kommunens samlade fastighetsinnehav med ett tydligt tvåpartsförhållande mellan kommun och bolag. Någon uppföljning av beslutet har ännu inte skett.

Styrelsearbetet i bolagen är en mycket central del i Uppsala kommuns bolagsstyrning. Detta ställer krav på såväl kompetens och arbetsformer. I styrdokumentet finns inget krav på att genomföra styrelseutvärdering men flera av bolagen genomför detta.

Utbildningsfrågan för styrelserna har lyfts upp som mycket viktig i genomförda intervjuer. Från 2015 har bolagen flera nya styrelseledamöter och en allmän introduktionsutbildning har anordnats. Vi har uppfattat att det fortsatt finns en stor efterfrågan på utbildning inom området.

Ett förslag som framförts vid intervjuerna för att stärka styrelsekompetensen är:

- Utarbeta en kompetensprofil utifrån exempelvis behov av ekonomisk kunskap, juridisk kunskap, personalfrågor etc.
- Matcha styrelsen mot denna kompetensprofil.
- Utarbeta en utvecklingsplan/aktivitetsplan.

Detta skulle även kunna användas i valberedningarnas arbete inför förslag om nya styrelseledamöter.

Andra områden som lyfts fram i intervjuer är:

- Mall för affärsplan har av vissa bedömts vara alltför statisk och sakna relevans för det egna bolaget.
- Suppleanters ansvar bör tydliggöras.