

§ 53

Yttrande över kommunrevisionens granskning av ägarstyrning och bolagens följsamhet till ägardirektiv

KSN-2021-03483

Beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. **att** avge yttrande till kommunrevisionen i enlighet med ärendets bilaga 1.

Sammanfattning

Kommunrevisionen har överlämnat rapport över en genomförd granskning av kommunstyrelsens ägarstyrning och bolagens följsamhet till ägardirektiv till kommunstyrelsen och ett antal kommunägda bolag för yttrande senast den 1 mars 2022. Kommunstyrelsen har medgetts förlängd tid till yttrande till den 9 mars 2022.

Granskningen visar att ägarstyrningen i vissa avseenden har utvecklats positivt sedan kommunrevisionens tidigare granskning 2018. Granskningen visar även att kommunens bolag i hög grad efterlever de direktiv som utfärdats av ägaren.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad den 3 februari 2022
- Bilaga 1, yttrande från kommunstyrelsen
- Bilaga 2, kommunrevisionens granskningsrapport

Beslutsgång

Ordförande ställer föreliggande förslag mot avslag och finner att arbetsutskottet bifaller detsamma.

Särskilda yttranden

Jonas Petersson (C) och Jonas Segersam (KD) lämnar ett särskilt yttrande:
Uppsala kommun har valt att bedriva betydande delar av verksamheten i

Kommunstyrelsens arbetsutskott
Protokollsutdrag

Datum:
2022-02-15

aktiebolagsform. Därför tycker Centerpartiet och Kristdemokraterna att det är allvarligt att kommunrevisionens granskning visar fortsatta brister i bolagsstyrningen, detta trots att Kommunrevisionen och kommunens lekmannarevisorer genomfördes en granskning av bolagsstyrningen under 2015 och 2018. Det är underkänt att kommunen trots flertalet granskningar har bolagsordningar som är otydliga, flertalet bolag som inte i tillräckligt grad binds till de kommunalrättsliga principerna, brister i styrdokument som inte säkerställer att bolagens budgetdokument är förenliga med vad som anges i kommunallagen och att det alltjämt uppstår situationer där ägaren genom informell styrning ger motstridiga signaler till dotterbolagen. Centerpartiet och Kristdemokraterna anser att ägarstyrningsfrågorna bör prioriteras av kommunledningen.

Justerandes signatur

Utdragsbestyrkande

Kommunledningskontoret
Tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen

Datum:
2022-02-03

Diarienummer:
KSN-2021-03483

Handläggare:
Eva Hermansson Flodin

Yttrande över kommunrevisionens granskning av ägarstyrning och bolagens följsamhet till ägardirektiv

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. **att** avge yttrande till kommunrevisionen i enlighet med ärendets bilaga 1.

Ärendet

Kommunrevisionen har överlämnat rapport över en genomförd granskning av kommunstyrelsens ägarstyrning och bolagens följsamhet till ägardirektiv till kommunstyrelsen och ett antal kommunägda bolag för yttrande senast den 1 mars 2022. Kommunstyrelsen har medgetts förlängd tid till yttrande till den 9 mars 2022.

Granskningen visar att ägarstyrningen i vissa avseenden har utvecklats positivt sedan kommunrevisionens tidigare granskning 2018. Granskningen visar även att kommunens bolag i hög grad efterlever de direktiv som utfärdats av ägaren.

Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret i samarbete med de bolag som berörts av granskningen. Att avge yttrandet har inga konsekvenser sett ur barn-, jämställdhets- eller näringslivsperspektivet.

Föredragning

I kommunstyrelsens uppdrag ingår att utöva uppsikt över all verksamhet som bedrivs i kommunal regi, vilket inkluderar den verksamhet som bedrivs i bolagsform. Styrelsen för Uppsala Stadshus AB svarar för aktiv ägarstyrning och strategisk planering inom bolagskoncernen.

Vid en bristande styrning och kontroll finns en risk att bolagen inte bedrivs enligt ägarens intentioner. Det finns även risk att koncernens intressen avseende verksamhet och ekonomi inte uppnås.

Kommunrevisionens granskning av ägarstyrningen och bolagens följsamhet till ägardirektiv har utgått ifrån frågeställningar som om kommunstyrelsen och moderbolaget säkerställt att det utövas en tillräcklig styrning över kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform och om bolagen rapporterar till ägaren i enlighet med gällande direktiv.

Utifrån den genomförda granskningen rekommenderar kommunrevisionen att kommunstyrelsen förtydligar vilka kommunalrättsliga principer som gäller för bolagen och att kommunstyrelsen och moderbolaget utvecklar ägarstyrningen inom områdena god ekonomisk hushållning respektive innehåll i bolagens bud-gettdokument.

I förslag till yttrande i ärendets bilaga 1 framförs till kommunrevisionen att frågan om att förtydliga det kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna i bolagens bolagsordningar är under beredning. Som ett led i den beredningen kommer även dialog föras med bolagen om innebörden av de kommunalrättsliga principerna i kommunallagen.

Kommunrevisionens rekommendation om att utveckla ägarstyrningen inom god ekonomisk hushållning kommer tas vidare in i det fortsatta arbetet med hela kommunkoncernen, tillika att bolagens befintliga arbete med olika budgetar kan behöva förtydligas.

Ekonomiska konsekvenser

Att avge yttrandet har inga ekonomiska konsekvenser.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad den 3 februari 2022
- Bilaga 1, yttrande från kommunstyrelsen
- Bilaga 2, kommunrevisionens granskningsrapport

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Ola Hägglund
Ekonomidirektör och
biträdande stadsdirektör

Kommunstyrelsen
Yttrande

Datum:
2022-02-03

Diarienummer:
KSN-2021-03483

Handläggare:
Eva Hermansson Flodin

Kommunrevisionen Uppsala kommun
kommunrevisionen@ uppsala.se
lena.salomon@pwc.com
Ert dnr KRN-2021-00028

Yttrande över kommunrevisionens granskning av ägarstyrningen och bolagens följsamhet till ägardirektiv

Kommunstyrelsen yttrar sig nedan över de av kommunrevisionens rekommendationer som riktats till styrelsen.

Att kommunstyrelsen förtydligar vilka kommunalrättsliga principer som gäller granskade bolag. Fokus på delarna kommunalt ändamål, kommunala befogenheter samt allmänhetens insyn i de fall bolagen väljer att överlåta vården av kommunala angelägenheter till privata utförare.

För varje helägt kommunalt bolag finns i bolagsordningen inskrivet att bolaget ska beakta de kommunalrättsliga principerna i kommunallagen (2017:725). Kommunrevisionen har sin granskning rekommenderat kommunstyrelsen att förtydliga det kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna i bolagsordningarna. Frågan bereds för närvarande och i den händelse bolagens bolagsordningar ska ändras återkommer styrelsen till fullmäktige i ett samlat ärende för samtliga berörda bolag. Som en del av den beredningen kommer även dialog föras med bolagen om innebörden av de kommunalrättsliga principerna i kommunallagen.

Att kommunstyrelsen och moderbolaget utvecklar ägarstyrningen inom områdena "god ekonomisk hushållning" respektive innehåll i bolagens budgetdokument. Vidare bör kommunstyrelsen även formulera ett finansiellt mål för moderbolaget som tar utgångspunkt från fullmäktiges måltal avseende soliditet inom kommunkoncernen.

Utifrån den genomförda granskningen är kommunrevisionens rekommendation att ägaren ska ställa krav på koncernens bolag att upprätta kassaflödesbudgetar respektive balansbudgetar.

Samtliga bolag har en budget för kassaflödet då de både rapporterar en årlig likviditetsbudget samt löpande rapporterar uppdaterade likviditetsprognoser över kassaflödet. Kommunrevisionens rekommendation tas in i det fortsatta arbetet då det av granskningen framgår att arbetet med kassaflödet kan behöva förtydligas.

Kommunrevisionen rekommenderar vidare att bolagen ska upprätta balansbudgetar, i enlighet med det som kommunallagen ger uttryck för. De största och mest materiella balansposterna i bolagen och i bolagskoncernen är på tillgångssidan anläggningstillgångar och på skuldsidan låneskuld. Anläggningstillgångarna budgeteras och investeringsramen per bolag är ett finansiellt direktiv som kommunfullmäktige beslutar om i Mål och budget. Låneskulden i sin tur följer av bolagets investerings- och resultatnivåer, utifrån verksamhetens kassaflöde. Låneskulden budgeteras och fångas i både den årliga likviditetsbudgeten och de löpande likviditetsprognoser som bolagen rapporterar.

Nyttan av att för varje bolag upprätta en budget på hela balansräkningen behöver vägas mot den arbetsinsats det kan komma att medföra. Styrelsen konstaterar att de balansposter som har de största inneboende riskerna budgeteras och följs upp. Kommunrevisionens rekommendation kommer att beaktas i det fortsatta utvecklingsarbetet och särskilt utifrån aspekten hur området god ekonomisk hushållning kan fortsätta att stärkas.

Kommunrevisionen rekommenderar även i sin granskning att ett finansiellt mål bör formuleras för moderbolaget Uppsala Stadshus AB som tar utgångspunkt från soliditeten. Ambitionen med fullmäktiges finansiella mål är att fånga helheten och för Uppsala kommunkoncern säkerställa en långsiktigt hållbar ekonomi, genom ett starkt resultat, god soliditet och begränsad låneskuldutveckling. Styrelsens uppfattning är att ett finansiellt mål på moderbolaget inte direkt stärker måluppfyllelsen eller medför en bättre styrning. I syfte att utveckla god ekonomisk hushållning bör ägarstyrningen snarare stärkas genom tydlig investeringsplanering och god uppföljning av pågående investeringar.

Kommunstyrelsen

Erik Pelling
Ordförande

Lars Niska
Sekreterare

Datum:
2021-11-19Diarienummer:
KRN-2021-00028

KOMMUNREVISIONEN

Mottagare:

Förettrande:
Kommunstyrelsen
Styrelsen i Uppsala Stadshus AB
Styrelsen för Uppsala kommun Arenor och Fastigheter AB
Styrelsen för Uppsala kommun Skolfastigheter AB
Styrelsen för Uppsala Konsert och Kongress AB

För kännedom:
Kommunfullmäktige
Styrelsen för Uppsalahem AB
Styrelsen för Uppsala Vatten och Avfall AB

Granskning av ägarstyrning och bolagens följsamhet till ägardirektiv

PwC har av förtroendevalda revisorer i Uppsala kommun och lekmannarevisorer i ett urval av kommunens aktiebolag genomfört en granskning inom ovan rubricerat område. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Ägarrollen utövas i första hand genom kommunstyrelsen och moderbolaget. Vår granskning visar att ägarstyrningen i vissa avseenden har utvecklats positivt sedan vår tidigare granskning 2018. I granskningen framkommer att ägarens styrning alltjämt kan förbättras.

Granskningen visar att bolagen i hög grad efterlever de direktiv som utfärdats av ägaren i fråga om upprättande av mål, planer och budget i bolagen. Återrapportering från bolagen sker också i stort enligt utfärdade direktiv. Vissa mindre avvikelser har dock noterats i granskningen, vilka redovisas i bifogad rapport.

I kommunstyrelsens uppdrag ingår att årligen pröva om bolagens verksamhet har bedrivits på ett tillfredsställande sätt. Vår granskning visar att styrelsen genomfört en sådan prövning under 2021. En förutsättning för att kunna fullgöra den förstärkta uppsikten är att kommunalt ändamål och kommunala befogenheter för bolagen är tydliggjorda.

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer:

- Att kommunstyrelsen förtydligar vilka kommunalrättsliga principer som gäller granskade bolag. Fokus på delarna kommunalt ändamål, kommunala befogenheter samt allmänhetens insyn i de fall bolagen väljer att överlåta vården av kommunala angelägenheter till privata utförare.

- Att kommunstyrelsen och moderbolaget utvecklar ägarstyrningen inom områdena "god ekonomisk hushållning" respektive innehåll i bolagens budgetdokument. Vidare bör kommunstyrelsen även formulera ett finansiellt mål för moderbolaget som tar utgångspunkt från fullmäktiges måltal avseende soliditet inom kommunkoncernen.
- Att bolagsstyrelsen i dotterbolaget Uppsala kommun Arenor och Fastigheter AB prioriterar pågående arbete att ta fram mål och planer för bolagets verksamhet.
- Att bolagsstyrelsen i Uppsala Skolfastigheter AB respektive Uppsala Konsert och Kongress AB säkerställer att rutin för anmälan av styrelseprotokoll till moderbolaget är tillförlitlig.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendationer senast 2022-03-01 till kommunrevisionen@ uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, lena.salomon@pwc.com.

För kommunrevisionen



Per Davidsson
Ordförande

Ägarens styrning och kontroll över kommunala bolag samt bolagens följsamhet av ägarens direktiv

Uppsala kommun

Uppsala Stadshus AB

Uppsalahem AB

Uppsala kommun Arenor och Fastigheter AB

Uppsala kommun Skolfastigheter AB

Uppsala Konsert & Kongress AB

Uppsala Vatten och Avfall AB

November 2021

Bo Rehnberg, certifierad kommunal revisor

Magdalena Bergfors, revisionskonsult







Lena Salomon, certifierad kommunal revisor

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun samt lekmannarevisorerna i sex av kommunens helägda aktiebolag har det genomförts en gemensam granskning inom området ägarstyrning, ägarkontroll och bolagens följsamhet till ägarens direktiv. Granskningen tar utgångspunkt från revisorernas uppdrag som regleras i kommunallagen (kapitel 12) och aktiebolagslagen (kapitel 10). Granskningen har inriktats mot följande områden:

1. Binda bolagen till kommunalrättsliga principer
2. Ägarstyrning genom kommunstyrelse och moderbolag
3. Mål, planer och budget i bolagen
4. Återrapportering från bolag till ägare
5. Kommunstyrelsens förstärkta uppsiktsplikt
6. Uppföljning av framförda rekommendationer från 2018

Utifrån genomförd granskning görs följande revisionella bedömning hur respektive revisionsobjekt hanterar granskningsområdet:

Revisionsobjekt	Ändamåls- enlighet	Intern kontroll
Kommunstyrelsen		
Uppsala Stadshus AB		
Uppsalahem, Uppsala kommun Arenor och Fastigheter, Uppsala kommun Skolfastigheter, Uppsala Konsert och Kongress samt Uppsala Vatten och Avfall.		

För att utveckla området bör följande rekommendationer prioriteras:

- Att kommunstyrelsen förtydligar vilka kommunalrättsliga principer som gäller granskade bolag. Fokus på delarna kommunalt ändamål, kommunala befogenheter samt allmänhetens insyn i de fall bolagen väljer att överlåta vården av kommunala angelägenheter till privata utförare.
- Att kommunstyrelsen och moderbolaget utvecklar ägarstyrningen inom områdena "god ekonomisk hushållning" respektive innehåll i bolagens budgetdokument. Vidare bör kommunstyrelsen även formulera ett finansiellt mål för moderbolaget som tar utgångspunkt från fullmäktiges måltal avseende soliditet inom kommunkoncernen.
- Att bolagsstyrelsen i dotterbolaget Uppsala kommun Arenor och Fastigheter prioriterar pågående arbete att ta fram mål och planer för bolagets verksamhet.
- Att bolagsstyrelsen i Uppsala Skolfastigheter resp. Uppsala Konsert och Kongress säkerställer att rutin för anmälan av styrelseprotokoll till moderbolaget är tillförlitlig.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och revisionsfrågor	4
1.3 Revisionskriterier	4
1.4 Avgränsning	4
1.5 Metod	4
2. Granskningsresultat	6
2.1 Binda bolagen till kommunalrättsliga principer	6
2.2 Ägarstyrning genom kommunstyrelse och moderbolag	8
2.3 Mål, planer och budget inom bolagen	10
2.4 Återrapportering från bolag till ägare	12
2.5 Kommunstyrelsens fullgörande av den förstärkta uppsiktsplikten	13
2.6 Uppföljning av tidigare års revision	15
3. Avslutning	17
3.1 Sammanfattande revisionell bedömning	17
3.2 Rekommendationer	17
Bilagor	19

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Kommunallagen ger kommuner och regioner möjligheten att lämna över skötseln av vissa kommunala angelägenheter till bland annat aktiebolag. En betydande del av Uppsalas kommunala verksamhet bedrivs idag i bolagsform. Innan överlämning av en kommunal angelägenhet till ett bolag kan ske måste ägaren bland annat fastställa vilket kommunalt ändamål bolagets verksamhet ska ha samt vilka kommunala befogenheter bolaget ska verka inom.

I kommunstyrelsens uppdrag ingår att utöva uppsikt över all verksamhet som bedrivs i kommunal regi. I styrelsens uppdrag ingår även vanligtvis att utöva ägarrollen över bolagen. Detta innebär bland annat att bedriva en dialog mellan ägaren och bolagen, upprätta styrning i form av direktiv samt bereda fullmäktige möjlighet att avgöra frågor av principiell art. I Uppsala är det Uppsala Stadshus AB (USAB) som, i egenskap av moderbolag ska svara för aktiv ägarstyrning och strategisk planering inom bolagskoncernen. Bolaget ska vara en central funktion som möjliggör och skapar förutsättningar för dotterbolagen att fokusera på sina kärnverksamheter och uppnå ägaren intentioner med respektive bolag.

Vid en bristande styrning och kontroll finns risken att bolagen inte bedrivs enligt ägarens intentioner, det vill säga de ändamål som bolagens verksamhet ska uppfylla. Det finns även risk att koncernens intressen avseende verksamhet och ekonomi inte uppnås.

Kommunrevisionen och kommunens lekmannarevisorer genomförde en granskning av bolagsstyrningen 2015 samt genomförde en uppföljande granskning 2018. Utifrån det svar USAB lämnade till kommunrevisionen under våren 2020 noterades att USAB genomfört eller planerade att genomföra åtgärder kopplade till följande utvecklingsområden:

- 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 dotterbolagen avseende vilket stöd dotterbolagen kan förvänta sig.

Inom ramen för 2021 års väsentlighets och riskanalys har kommunrevisionen tillsammans med bolagens lekmannarevisorer gjort bedömningen att genomföra en förnyad granskning inom området. Granskningen omfattar även en uppföljning av tidigare lämnade rekommendationer från 2018 års granskning.

Revisionsobjekt i granskningen är kommunstyrelsen, moderbolaget Uppsala Stadshus samt dotterbolagen Uppsala Vatten och Avfall, Uppsalahem, Uppsala kommun Skolfastigheter, Uppsala Konsert och Kongress samt Uppsala kommun Arenor och Fastigheter.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen tar utgångspunkt för revisorerna/lekmannarevisorernas uppdrag enligt kommunallagen (kapitel 12) och aktiebolagslagen (kapitel 10). Syftet med granskningen är att bedöma om ägarstyrning, -kontroll och bolagens följsamhet till ägardirektiv sker på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Följande revisionsfrågor ska besvaras:

1. Har fullmäktige fastställt bolagens villkor/principer enligt krav i lagstiftning? Fokus på kommunstyrelsens beredning i frågan.
2. Har kommunstyrelsen/moderbolaget säkerställt att det utövas en tillräcklig styrning över kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform? Fokus på ägardirektiv, planer, mål, formell styrning samt informell styrning.
3. a) Har styrelse i bolag beslutat om plan och budget på kort och lång sikt? b) Är bolagens affärs mål förenliga med ägardirektiv?
4. Sker rapportering från bolag till ägare i enlighet med gällande direktiv?
5. Genomför kommunstyrelsen en årlig prövning av bolagens verksamhet?
6. Har kommunstyrelsen och moderbolaget vidtagit tillräckliga åtgärder kopplade till de rekommendationer som lämnats i tidigare granskningar av ägarstyrning/bolagsstyrning?

Revisionsfråga 1, 3 b, 4 och 5 utgör underlag för om granskningsområdet hanteras på ett *ändamålsenligt sätt*. Övriga revisionsfrågor används för att pröva om den *interna kontrollen* inom området är tillräcklig.

1.3 Revisionskriterier

Följande revisionskriterier används i granskningen:

- Kommunallag (2017:725) 6:1, 6:9, 10:3
- Aktiebolagslagen (2005:551) 8:4
- Lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (2010:879) § 2
- Lag om vissa kommunala befogenheter (2009:47) 3:6
- Lag om allmänna vattentjänster (2006:41) § 30, § 57
- Styrande dokument, främst bolagsordning, ägardirektiv och policy

1.4 Avgränsning

Granskningen avgränsas i huvudsak till kalenderåret 2021. I övrigt se avsnitt "Syfte och revisionsfrågor".

1.5 Metod

Granskningen omfattar kommunstyrelsen samt 6 av kommunens direkt och indirekt helägda bolag. Urval av dotterbolag som ska omfattas av granskningen har skett i samråd med valda lekmannarevisorer.

Granskningen har skett genom analys av för granskningen relevanta styrdokument samt kompletterande intervjuer med företrädare för kommunen, moderbolag och dotterbolag. Följande har intervjuats:

- Ordförande i kommunstyrelsen*
- Ordförande i moderbolaget Uppsala Stadshus*
- Ordförande i dotterbolaget Uppsala kommun Arenor och Fastigheter*
- Stadsdirektör**, vice stadsdirektör** och avdelningschef för Kvalitet och Planering på KLK
- VD och vice VD i moderbolaget Uppsala Stadshus**
- VD och ekonomichef i dotterbolaget Uppsalahem
- VD, ekonomichef och chef verksamhetsstöd i dotterbolaget Uppsala Vatten och Avfall
- VD och ekonomichef i dotterbolaget Uppsala kommun Arenor och Fastigheter
- VD i dotterbolaget Uppsala Konsert och Kongress
- VD i dotterbolaget Uppsala kommun Skolfastigheter

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Urval av dotterbolag som omfattas av granskningen har skett i samråd med valda lekmannarevisorer.

Revisionell bedömning av respektive revisionsfråga sker utifrån en tregradig skala: ja/uppfyllt (grön); delvis uppfyllt (gul); nej/ej uppfyllt (röd).

Rapporten har kvalitetssäkrats av Lena Salomon, certifierad kommunal revisor PwC, enligt PwC:s rutiner för kvalitetssäkring.

* Samma individ. Finns en personunion mellan rollerna ordförande i kommunstyrelsen och styrelseordförande i granskningen berörda aktiebolag.

** Samma individer. Finns en personunion mellan rollerna stadsdirektör/vice stadsdirektör och VD/vice VD i moderbolaget.

2. Granskningsresultat

2.1 Binda bolagen till kommunalrättsliga principer

Revisionsfråga 1: Har fullmäktige fastställt bolagens villkor/principer enligt krav i lagstiftning? Fokus på kommunstyrelsens beredning i frågan.

lakttagelser

I kommunfullmäktiges uppdrag ingår att besluta om hur kommunens verksamhet på övergripande nivå ska vara organiserad. Kommunal verksamhet kan utföras av exempelvis nämnder, gemensamma nämnder, stiftelser, kommunalförbund och kommunägda aktiebolag. Om kommunen väljer att bedriva verksamheten genom kommunala företag ska kommunfullmäktige ges möjlighet att binda företagen till vissa kommunalrättsliga ramar/principer. Ansvar för att bereda ärenden som ska beslutas av kommunfullmäktige vilar på kommunstyrelsen.

Uppsala kommun har valt att bedriva betydande delar av verksamheten i aktiebolagsform. Om kommunen är majoritetsägare ska aktiebolaget bindas – genom fullmäktigebeslut – till följande kommunalrättsliga ramar/principer:

1. Fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten
2. Kommunalt ändamål och kommunala befogenheter som utgör ram för verksamheten ska anges i bolagsordning
3. Fullmäktige ska utse samtliga styrelseledamöter
4. Bolagsordning ska säkerställa att fullmäktige får ta ställning innan beslut tas i ärenden av principiell beskaffenhet eller av annan större vikt
5. Aktiebolaget ska ha minst en (1) kommunal revisor som utses av fullmäktige
6. Se till att bolaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare

Granskningen visar att kommunstyrelsen under innevarande mandatperiod lämnat förslag till bolagsordning för de bolag som omfattas av granskningen, det vill säga Uppsala Stadshus AB, Uppsalahem AB, Uppsala kommun Arenor och Fastigheter AB, Uppsala kommun Skolfastigheter AB, Uppsala Konsert och Kongress AB samt Uppsala Vatten och Avfall AB.

I *bilaga 1* presenteras en sammanställning i vilken grad kommunstyrelsen bundit bolagen till ovan angivna ramar/principer. Av sammanställningen framgår följande:

- Inom område 3, 4 och 5 har bolagen fullt ut bundits till de krav som anges i kommunallagen
- Inom område 1 och 2 finns genomgående ett behov att förtydliga kommunalt ändamål och vilka specifika kommunala befogenheter som gäller för respektive bolag.
- Inom område 6 har bolagen inte knutits till kommunalrättsliga principer.

Med kommunala befogenheter avses om bolagen ska tillämpa kommunallagens principer i fråga om lokalisering, självkostnad samt likställighet. Dessa principer ska i normalfallet gälla för kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform.

Om verksamheten ska bedrivas på affärsmässig grund kan ägaren inte koppla bolaget till självkostnadsprincipen respektive likställighetsprincipen. Däremot kan bolagen alltjämt bindas till lokaliseringsprincipen. I lagstiftning regleras inom vilka områden affärsmässiga principer ska gälla. En genomgång av bolagsordningar visar att ett (1) bolag - Uppsalahem AB - ska bedriva sin verksamhet på affärsmässig grund. I granskningen framkommer att organisationen även uppfattar att Uppsala kommun Skolfastigheter AB ska fullgöra sitt uppdrag utifrån affärsmässiga principer.

Enligt lag om kommunala befogenheter (2009:47, kap 3:6) kan en kommun/kommunalt bolag som bedriver fastighetsverksamhet vara bunden att bedriva verksamheten på affärsmässig grund. Det förutsätter emellertid att vissa kriterier är uppfyllda.

Granskningen visar att i flera bolagsordningar sker en sammanblandning mellan *föremålet* (medlet, vad bolaget ska ägna sig åt) respektive *ändamålet* (syfte, nytta som bolaget ska tillhandahålla medborgarna). Otydlighet inom området riskerar försvåra såväl för bolagen att fullgöra sina uppdrag som för kommunstyrelsen att fullgöra sin förstärkta uppsikt över verksamhet som bedrivs i bolagsform.

I styrdokumentet *Riktlinjer för bolagsstyrning inom Uppsala kommun* exemplifieras viktiga ärenden där bolagen ska inhämta fullmäktiges ställningstagande.

Lagstiftaren har klargjort att allmänhetens insyn i offentligt finansierad verksamhet är lika viktig när den upphandlas av ett kommunalt bolag som när den upphandlas av en kommunal nämnd. Bolaget ska bindas till denna princip genom bolagsordning eller ägardirektiv. Vår granskning visar att kommunstyrelsen inte säkerställt denna insyn i fall bolagen väljer att överlåta någon del av en kommunal angelägenhet till privat utförare.

Bedömning

Vi gör bedömningen att kommunstyrelsen delvis säkerställt att granskade bolag bundits till kommunalrättsliga ramar/principer. Bedömningen baseras på följande:

- Kommunstyrelsens förslag till bolagsordningar är förenliga med kommunallagen i fråga om att fullmäktige ska utse styrelseledamöter, lekmannarevisorer samt få ta ställning i viktiga frågor inom bolagen.
- Bolagsordningarna kan förtydligas när det gäller kommunalt ändamål och kommunala befogenheter. Vår uppfattning är att endast ett (1) bolag (Uppsalahem) har ett tydligt kommunalt ändamål.
- Fullmäktiges har inte givits möjlighet att säkerställa allmänhetens insyn i de fall bolagen väljer att överlåta vården av kommunala angelägenheter till privata utförare.

Ovan redovisade brister kan även ses som framtida utvecklingsområden. Av särskild vikt är att klargöra vilka kommunala befogenheter som knutits till Uppsala kommun Skolfastigheter AB (affärsmässig grund eller självkostnadsprincip).

En ökad tydlighet inom området förenklar förutsättningarna för kommunstyrelsen att fullgöra sin uppsiktsplikt.

2.2 Ägarstyrning genom kommunstyrelse och moderbolag

Revisionsfråga 2: Har kommunstyrelsen/moderbolaget säkerställt att det utövas en tillräcklig styrning över kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform? Fokus på ägardirektiv, planer, mål, formell och informell styrning.

lakttagelser

Kommunstyrelsen och moderbolaget ansvarar för att utöva ägarrollen i kommunala aktiebolag. Respektive uppdrag innefattar bland annat följande:

- *Kommunstyrelsen:* 1) Se till ägardirektiv för bolagen finns och är uppdaterade, 2) Genomföra regelbundna möten mellan kommunstyrelse och respektive företagsledning, 3) Utfärda ombudsinstruktion till ägarombud för bolagens årsstämmor.
- *Moderbolaget:* 1) Ansvara för upprättande av ägardirektiv för dotterbolag, 2) Utöva ägarrollen i dotterbolagen, 3) Inom bolagskoncernen omdisponera den av fullmäktige beslutade investeringsramen för respektive år.

I kommunstyrelsens och moderbolagets uppdrag ingår även att bereda ärenden som ska beslutas av kommunfullmäktige. Fullmäktiges styrning inom granskningsområdet sker i första hand genom ägarpolicy, bolagsordning och ägardirektiv.

I *bilaga 2* redovisas en sammanställning av ägarstyrning i form av ägardirektiv (generella och specifika), mål och planer.

Ägardirektiv

Granskningen visar att kommunstyrelsen - inom ramen för årligt arbete med mål och budget - upprättar förslag till ägardirektiv för moder- och dotterbolag. Generella och specifika ägardirektiv inkluderas i styrdokumentet *Mål och Budget* som beslutas av fullmäktige.

För bolagen Uppsalahem, Uppsala Konsert och Kongress samt Uppsala kommun Arenor och Fastigheter har ägaren även upprättat en *ägaridé*. Det finns olika uppfattningar inom koncernens bolag huruvida ägaridé ger tillräcklig styrning för hur bolagen ska fullgöra sina uppdrag.

Mål

Kommunallagen ger uttryck för att kommunal verksamhet ska styras genom mål. Vidare ställs krav på att kommunens samlade verksamhet ska kännetecknas av god ekonomisk hushållning. God ekonomisk hushållning gäller även om verksamheten bedrivs i bolagsform.

Kommunfullmäktige har i ägarpolicy betonat vikten av att bolagen lever upp till kommunallagens regelverk om god ekonomisk hushållning. Fullmäktige har även fastställt mål och måttsatta indikatorer för området 2021-2023. En indikator inom det

finansiella perspektivet omfattar kommunens samlade verksamhet, nämligen "Soliditet inom kommunkoncernen (inklusive pensionsåtagande)".

En genomgång av kommunstyrelsens och moderbolagets förslag till ägardirektiv visar att dessa styrdokument inte berör begreppet "God ekonomisk hushållning". Direktiven innehåller finansiella mål för fyra av sex bolag. De bolag som saknar finansiella mål för 2021 är Uppsala Stadshus AB respektive Uppsala kommun Arenor och Fastigheter AB.

I generella ägardirektiv för samtliga bolag ställs krav på att bolagen inarbetar fullmäktiges övergripande verksamhetsmål och uppdrag i bolagsinterna styrdokument.

Planer

Kommunallagen ger uttryck för att kommunal verksamhet ska styras genom planer för verksamhet och ekonomi. Följande planer ska upprättas:

- Verksamhetsplan (1 år)
- Resultatbudget (3 år)
- Balansbudget (1 år)
- Investeringsbudget (1 år)
- Kassaflödesbudget (1 år)
- Driftbudget (1 år)

I ägarrollen ingår att säkerställa att bolagens styrdokument är förenliga med de krav som ställs i lagstiftning.

Vi noterar att kommunfullmäktige i ägarpolicy angett att respektive bolag årligen ska formulera en affärsplan för bolagets verksamhet. I denna plan ska fullmäktiges mål och uppdrag beaktas. I policyn ställs även krav på att bolagen årligen upprättar en budgetplan. Budgeten ska innefatta en investeringsplan.

I kommunstyrelsens och moderbolagets uppdrag ingår att utfärda kompletterande direktiv. Den övergripande styrningen sker i första hand genom följande styrdokument:

1. Riktlinje för nämndernas och bolagsstyrelsernas planering, uppföljning och internkontroll (Kommunstyrelsen mars 2021)
2. Riktlinjer för bolagsstyrning inom Uppsala kommun (Uppsala Stadshus juni 2019)
3. Planeringsdirektiv inför årligt mål- och budgetarbete (Kommunstyrelsen december 2020)

Vår granskning visar att dessa styrdokument inte säkerställer att bolagens budgetdokument är förenliga med vad som anges i kommunallagen (se punktlista ovan).

Övrigt

Vi noterar att i kommunstyrelsens reglemente anges att styrelsen ska genomföra regelbundna möten med företagsledningarna. Den bild som framträder i granskningen är att dessa möten i själva verket utförs av företrädare för moderbolagets styrelse. Granskningen indikerar att det finns ett behov att se över reglementet på denna punkt.

I avsnittet 2.6 redovisas iakttagelser avseende informell styrning.

Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsens och moderbolagets styrning inom granskningsområdet delvis är tillräcklig. Bedömningen baseras på följande:

- Generella ägardirektiv finns för samtliga bolag som omfattas av granskningen. Därutöver finns riktade ägardirektiv/ägaridé för granskade bolag.
- Det finns en otydlighet i vilken grad bolagen bundits till kommunallagens regler om att dess verksamhet ska kännetecknas av god ekonomisk hushållning.
- Upprättade direktiv är otillräckliga för att säkerställa att bolagens budgetdokument motsvarar vad som anges i kommunallagen. Däremot säkerställs att bolagen upprättar verksamhetsplan (affärsplan) utifrån lagstiftningens krav.
- Verksamhetsmål och uppdrag finns för 5 av 6 bolag. Finansiella mål finns för 4 av 6 bolag.

Vi ser en brist i att ägaren inte ställt krav på att bolagen upprättar kassaflödesbudget respektive balansbudget. Vår uppfattning är att flertalet bolag bedriver en sådan verksamhet som motiverar att budgetplanen även innefattar dessa delar.

För framtiden föreslås att kommunstyrelsen/moderbolaget utvecklar ägarstyrningen inom områdena "god ekonomisk hushållning"¹ respektive innehåll i bolagens budgetdokument. Vi föreslår även att kommunstyrelsen formulerar ett finansiellt mål för moderbolaget som tar utgångspunkt från fullmäktiges måltal avseende soliditet inom kommunkoncernen.

2.3 Mål, planer och budget inom bolagen

Revisionsfråga 3: a) Har styrelse i bolag beslutat om plan och budget på kort och lång sikt? b) Är bolagens affärsmål förenliga med ägardirektiv?

Iakttagelser

Av avsnitt 2.2 framgår att ägaren bundit granskade bolag till att upprätta mål och planer för dess verksamheter. Respektive bolag har att fullgöra de uppdrag som ägaren utfärdat.

I *bilaga 3* återfinns en sammanställning i vilken utsträckning bolagen upprättat mål och planer utifrån ägarens direktiv. Vår granskning visar följande:

Bolagens mål

- 5 av 6 bolag har fastställt verksamhetsmål i enlighet med utfärdade direktiv. Målen är beslutade av respektive bolagsstyrelse. Bolagsinterna mål är förenliga med fullmäktiges övergripande mål.
- 5 av 6 bolag har fastställt ekonomiska mål för perioden 2021-2023. Målen är beslutade av respektive bolagsstyrelse. Målen är förenliga med ägarens direktiv.

¹ I SOU 2021:71 föreslås att begreppet ändras till "God kommunal hushållning". God kommunal hushållning kommer även fortsättningsvis omfatta verksamhet som bedrivs i bolagsform.

- Moderbolaget har inte formulerat mål för bolagskoncernen som tar utgångspunkt från ägarens övergripande mål för god ekonomisk hushållning från ett finansiellt perspektiv (soliditet inom kommunkoncernen).
- Styrelsen i Uppsala kommun Arenor och Fastigheter har inte fastställt mål för 2021.

Arenor och Fastigheter är ett nybildat bolag där verksamhet från andra kommunala organ har sammanförts. Det har formulerats en tidsplan för framtagande av vision och mål för bolaget. Detta arbete beräknas vara slutfört under hösten 2022. I intervju framhålls att befintliga mål från fusionerade enheter tills vidare ger styrning för verksamheten.

Företrädare för dotterbolagen ser positivt på att ägaren minskat ned antal mål och uppdrag till bolagen. I granskningen framkommer att bolagen kommit olika långt i arbetet att bryta med ägarens övergripande mål till interna mål.

Bolagens planer för verksamhet och ekonomi

- 5 av 6 bolag har upprättat verksamhetsplan (affärsplan) i enlighet med utfärdade direktiv. Affärsplanen omfattar 3 år och har beslutats av bolagets styrelse.
- 5 av 6 bolag har upprättat budgetplan för de tre närmast följande åren. Samtliga budgetplaner består av resultatbudget respektive investeringsbudget. Budgetplaner är beslutade av bolagets styrelse. Bolagens budgetdokument är förenliga med ägardirektiv med avseende på vad de ska innehålla.
- Ingen bolagsbudget motsvarar fullt ut de krav som ställs i kommunallagen. Balansbudget och finansieringsbudget (kassaflödesbudget) saknas i flertalet fall.
- Uppsala kommun Arenor och Fastigheter saknar affärsplan och budget för 2021.

Inom bolaget Arenor och Fastigheter pågår ett arbete att ta fram en övergripande budget för 2022 års verksamhet. En övergripande affärsplan ska finnas från verksamhetsåret 2023. I det korta perspektivet ger fusionsbolagens affärsplaner vägledning för det nybildade bolaget.

Ägaren har tagit fram en gemensam mall för hur bolagens affärsplaner kan vara utformad. Syftet med mallen är att den ska vara ett stöd för bolagen i deras planeringsarbete. Samtliga granskade bolag som upprättat affärsplan för 2021 har använt anvisad mall som underlag i planarbetet.

Vår granskning visar att ett bolag (Uppsala Vatten och Avfall) använder begreppet "God ekonomisk hushållning i affärsplan/budgetplan 2021-2023. I övriga bolags planer återfinns inte detta begrepp.

Bedömning

Vi gör bedömningen att bolagens styrning av sina kommunala uppdrag i allt väsentligt sker på ett tillfredsställande sätt. Bedömningen baseras på följande:

- Styrelsen i 5 av 6 bolag har beslutat om kort- och långsiktiga mål. Fastställda mål för verksamhet och ekonomi är förenliga med ägarens direktiv.

- Styrelsen i 5 av 6 granskade bolag har beslutat om affärsplan och budget på kort (1 år) och lång sikt (3 år). Planernas utformning är förenliga med ägarens direktiv.
- Styrelsen i det nybildade bolaget Uppsala kommun Arenor och Fastigheter har inte fastställt affärsplan, budget och mål för 2021.

För framtiden föreslås att dotterbolaget Uppsala kommun Arenor och Fastigheter prioriterar pågående arbete att ta fram mål och planer för bolagets verksamhet.

2.4 Återrapportering från bolag till ägare

Revisionsfråga 4: Sker rapportering från bolag till ägare i enlighet med gällande direktiv?

lakttagelser

I bolagens uppdrag ingår att återrapportera till ägaren hur de fullgör tilldelade uppdrag. Formerna för återrapportering regleras vanligtvis i ägardirektiv. I följande styrdokument har ägaren utfärdat generella rapporteringsinstruktioner till bolagen:

1. Ägardirektiv för samtliga bolag (beslutad av fullmäktige, återfinns i Mål och budget 2021-2023)
2. Riktlinjer för nämndernas och bolagsstyrelsernas planering, uppföljning och kontroll (beslutad av kommunstyrelsen mars 2021)
3. Riktlinjer för bolagsstyrning inom Uppsala kommun (beslutad av moderbolagets styrelse 2019)
4. Rutin för bolagsstyrning (stödmateriel på verksamhetsnivå, upprättad 2019)

Styrdokumenterna ger en detaljerad beskrivning hur rapportering mellan dotterbolag och moderbolag ska vara utformad (frekvens och innehåll). Formerna för rapportering mellan bolag och kommun är inte lika detaljerade (regleras i styrdokument 2 och 3).

Rapportering från dotterbolag till moderbolag

Enligt direktiv ska dotterbolagen bland annat lämna material till moderbolaget:

1. Affärsplan och budget (regleras i styrdokument 1)
2. Årsbokslut och delårsbokslut (styrdokument 1)
3. Protokoll från styrelsemöten och bolagsstämma (styrdokument 4)

I *bilaga 4* återfinns en sammanställning hur respektive dotterbolag fullgjort återrapportering till moderbolaget. I tid har granskningen avgränsats till tidsperioden oktober 2020-september 2021.

Vår granskning visar att dotterbolagen har i stort inlämnat material till moderbolaget enligt direktiv. Avvikelse som noterats är följande:

- Uppsala Arenor och Fastigheter har inte inrapporterat affärsplan och budget för verksamhetsåret 2021.
- Uppsala Konsert och Kongress respektive Uppsala Skolfastigheter har inte anmält samtliga styrelseprotokoll till moderbolaget.

Granskningsresultatet indikerar att rutin för att anmäla protokoll från dotterbolag till moderbolag inte i alla avseenden varit tillförlitlig under granskningsperioden.

I granskningen framkommer att dotterbolagen inom ramen för årligt budgetarbete lämnar en likviditetsprognos inför kommande budgetår utifrån en standardiserad mall.

Rapportering från bolag till kommun

Enligt direktiv ska rapportering från bolag till kommun framför allt omfatta följande:

1. Uppföljning av bolagens resultat utifrån fullmäktiges inriktningsmål och uppdrag (tertiärreporter och årsrapport)
2. Årlig uppföljning av internkontroll
3. Årlig bolagsstyrningsrapport

Det ställs inga krav på att protokoll från bolagsstämmor eller moderbolagets styrelsemöten ska anmälas till kommunstyrelsen. I KS uppdrag ingår att tillvarata kommunens intressen vid bolagsstämmor som kommunen har intressen i.

I *bilaga 4* redovisas resultatet från genomförd granskning. Av sammanställningen framgår att bolagen i allt väsentligt har lämnat rapporter enligt direktiv.

Bedömning

Vår bedömning är att återrapportering från bolag till ägare i allt väsentligt sker enligt utfärdade direktiv. Bedömningen baseras på följande:

- Dotter- och moderbolag lämnar skriftlig rapportering enligt direktiv inom följande område: del-/årsbokslut, internkontroll och bolagsstyrningsrapport.
- 5 av 6 granskade bolag rapporterar enligt direktiv avseende affärsplan/budget.
- 3 av 5 dotterbolag har en fungerande rutin att anmäla styrelseprotokoll till moderbolaget. Anmälan från Uppsala Skolfastigheter respektive Uppsala Konsert och Kongress har inte fullgjorts på ett tillfredsställande sätt.
- Samtliga bolag kan verifiera att de lämnat redovisning till fullmäktige avseende följsamhet till fullmäktiges mål och uppdrag.

För framtiden föreslås att styrelsen i Uppsala Skolfastigheter respektive Uppsala Konsert och Kongress säkerställer att rutin för anmälan av styrelseprotokoll till moderbolaget är tillförlitlig.

2.5 Kommunstyrelsens fullgörande av den förstärkta uppsiktsplikten

Revisionsfråga 5: Genomför kommunstyrelsen en årlig prövning av bolagens verksamhet?

lakttagelser

I kommunstyrelsens uppdrag ingår att utöva uppsikt över kommunens samlade verksamhet. Detta gäller inte minst verksamhet som bedrivs genom kommunägda aktiebolag. Under innevarande år har revisionen genomfört en granskning av hur kommunstyrelsen fullgör sitt generella uppsiktsuppdrag (Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt, PwC, maj 2021). Av granskningen framgår bland annat följande:

- I kommunens styrdokument regleras formerna för hur kommunstyrelsen ska fullgöra sin uppsikt.

- Begreppet uppsikt används i låg utsträckning i kommunstyrelsens protokoll.
- Enkätresultatet indikerar att uppsikten kan stärkas, framför allt mot de kommunägda företagen.

I rapporten lämnas tre förslag till kommunstyrelsen hur den kan utveckla sin uppsikt. Rekommendationerna fokuserar på delarna styrning, dialog samt utvärdering.

Enligt kommunallagen ska kommunstyrelsen utöva en förstärkt uppsiktsplikt gentemot de kommunägda aktiebolagen. Den förstärkta uppsikten innebär att styrelsen årligen ska pröva om bolagets verksamhet varit förenlig med kommunalt ändamål och kommunala befogenheter. Om prövningen visar att bolagets verksamhet ej varit förenlig med ägarens direktiv är kommunstyrelsen skyldig att lämna åtgärdsförslag till kommunfullmäktige.

I *Reglemente för kommunstyrelse och nämnder* (beslutad av fullmäktige 2020) respektive *Riktlinjer för bolagsstyrning inom Uppsala kommun* (fastställd av styrelsen i Uppsala Stadshus 2019) regleras formerna för hur kommunstyrelsen ska fullgöra den förstärkta uppsiktsplikten. Här anges tidsplan samt vilka beslutsunderlag som ska tillhandahållas kommunstyrelsen. Prövningen ska årligen ske i beslut senast 31 maj.

Kommunstyrelsen har utarbetat ett årshjul som närmare reglerar vilka uppföljningar och upplysningar som nämnder respektive bolag ska rapportera till styrelsen samt när rapportering ska ske. Utöver månatlig, skriftlig rapportering sker även bolagsdialoger.

Granskningen visar att kommunstyrelsen i mars 2021, i särskilt beslutsärende, gjort en prövning om de helägda bolagen efterlevt kommunalt ändamål och kommunala befogenheter. Beslutsunderlag till ärendet (§62) utgörs av tjänsteskrivelse, bolagsstyrningsrapporter samt lekmannarevisorernas granskningsrapporter för respektive bolag.

En enig kommunstyrelse finner att respektive bolags verksamhet under verksamhetsår 2020 varit förenlig med fastställda direktiv.

Prövningen innefattar bland annat 5 av 6 aktiebolag som omfattas av aktuell granskning, det vill säga Uppsala Stadshus, Uppsala kommun Skolfastigheter, Uppsala Konsert och Kongress, Uppsala Vatten och Avfall samt Uppsalahem. I sammanhanget noteras att Uppsala kommun Arenor och Fastigheter har bildats under 2021.

Företrädare för kommunstyrelsen upplever att styrelsens rutin för att fullgöra den förstärkta uppsiktsplikten har utvecklats över tid.

Bedömning

Vi gör bedömningen att kommunstyrelsen i allt väsentligt gör en årlig prövning av bolagens verksamhet. Bedömningen baseras på följande:

- Kommunstyrelsen har under 2021 gjort en prövning av bolagens följsamhet till kommunalt ändamål och kommunala befogenheter.

- Prövningen har skett i enlighet med vad som anges i lagstiftning och koncerninterna styrdokument.

För att möjliggöra en systematisk prövning av bolagens verksamhet föreslås att styrelsen ser till att kommunalt ändamål och kommunala befogenheter för bolagen tydliggörs i bolagsordningar.

2.6 Uppföljning av tidigare års revision

Revisionsfråga 6: Har kommunstyrelsen och moderbolaget vidtagit tillräckliga åtgärder kopplade till de rekommendationer som lämnats i tidigare granskningar av ägarstyrning/bolagsstyrning?

lakttagelser

Revisionen genomförde 2018 en granskning av ägarens bolagsstyrning ur ett koncernperspektiv. I granskningen noterades ett flertal utvecklingsområden, framför allt följande:

1. Förtydliga gränsdragning mellan formell styrning och informell styrning, främst mellan moder- och dotterbolag
2. Aktualisera och förtydliga vilka styrdokument som gäller för bolagen
3. Kommunalt ändamål
4. Bolagsstyrningsrapport
5. Årlig utvärdering av styrelsearbetet

Vår uppföljande granskning visar följande:

Område 1: Den formella styrningen av kommunens verksamhet som bedrivs i bolagsform sker genom styrande dokument. Styrande dokument har beslutats av kommunfullmäktige (bolagsordning, ägardirektiv, ägarpolicy), kommunstyrelsen (riktlinjer för nämndernas och bolagens planering och uppföljning, ombudsinstruktion) samt moderbolaget (riktlinjer för bolagsstyrning inom Uppsala kommun).

Moderbolaget har 2019 utfärdat riktlinjer och rutiner för bolagsstyrning. I dessa riktlinjer återfinns finns ett avsnitt som rör informell styrning. I avsnittet beskrivs hur den formella styrningen kompletteras med informell styrning. Den informella styrningen sker på såväl styrelsenivå som tjänstepersonsnivå. Denna styrning sker genom en löpande ägardialog mellan olika organ. I särskild rutin anges vilka befattningshavare som kan företräda ägaren vid dessa tillfällen. En brist är att det inte på motsvarande sätt beskrivs vilka befattningshavare som ska företräda dotterbolagen vid dessa tillfällen.

Revisionen har i särskild granskning (Kommunstyrelsens uppsikt, maj 2021) sett ett behov att dialog och rapportering mellan ägare och bolag i ökad grad dokumenteras i protokoll. Syftet med aktiviteten är att öka spårbarhet och tydliggöra koppling till uppsiktsplikten.

Företrädare för moder- och dotterbolag upplever generellt att gränsdragning mellan formell och informell styrning har förtydligats under innevarande mandatperiod. I flertal

fall upplevs det vara tydligt genom vilka kanaler den informella styrningen kan ske. Några bolag upplever att det alltfjämt förekommer att styrning och uppdrag förmedlas till bolaget vid sidan om etablerade kanaler, men även att ägarens signaler kan vara tvetydiga/motstridiga.

Område 2: Granskningen visar att kommunstyrelsen och moderbolaget uppdaterat koncerninterna styrdokument där hänvisning sker till nu gällande kommunallag (lag 2017:725).

Granskningen kan inte belägga att ägaren preciserat vilka koncerninterna styrdokument som gäller för bolagen. I mall för bolagsstyrningsrapport anges emellertid vilka styrdokument som bolagen ska följa/pröva dess efterlevnad.

Område 3: Som tidigare nämnts i rapporten (avsnitt 2.1) finns alltfjämt ett behov att förtydliga bolagens kommunala ändamål. Vår uppfattning är att för 5 av 6 bolag som omfattats av årets granskning bör det kommunala ändamålet förtydligas.

Område 4: I Riktlinjer för bolagsstyrning inom Uppsala kommun (beslutad av styrelsen i Uppsala Stadshus 2019) anges att respektive bolagsstyrelse årligen ska avge en bolagsstyrningsrapport till ägaren (moderbolag och kommunstyrelse). Ägaren har även utformat en mall hur denna rapport ska vara utformad.

Granskningen visar att kommunstyrelsen och moderbolaget beaktat revisionens rekommendation.

Område 5: I Riktlinjer för bolagsstyrning inom Uppsala kommun (beslutad av styrelsen i Uppsala Stadshus 2019) anges att respektive bolagsstyrelse årligen ska utvärdera styrelse och VD:s arbete. Genomförd utvärdering i dotterbolag ska anmälas till moderbolagets styrelse.

Granskningen visar att moderbolaget beaktat revisionens rekommendation inom området.

Bedömning






Vi gör bedömningen att kommunstyrelsen och moderbolaget delvis vidtagit tillräckliga åtgärder utifrån från de rekommendationer som lämnats av kommunrevisionen.

Bedömningen baseras på följande:

- Ägarstyrningen har framför allt utvecklats med årlig rutin för utvärdering av bolag, styrelse och VD. Uppföljningen visar även att ägarens styrdokument i flera avseenden aktualiserats och kompletterats.
- Formerna för hur den informella styrningen ska utföras har strukturerats och förtydligats sedan granskning 2018. Granskningen indikerar att det alltfjämt uppstår situationer där ägaren genom informell styrning ger tvetydiga/motstridiga signaler till dotterbolagen.
- När det gäller bolagens kommunala ändamål kvarstår lämnad rekommendation.

3. Avslutning

3.1 Sammanfattande revisionell bedömning

Granskningsområde	Bedömning	
1. Binda bolagen till kommunalrättsliga principer <i>(underlag för att bedöma ändamålsenlighet: KS)</i>	Delvis uppfyllt	
2. Ägarstyrning genom kommunstyrelse och moderbolag <i>(underlag för att bedöma intern kontroll: KS och USAB)</i>	Delvis uppfyllt	
3. Mål, budget och planer inom bolagen <i>(underlag för att bedöma ändamålsenlighet och intern kontroll: moder- o dotterbolag)</i>	Ja, uppfyllt	
4. Återrapportering från bolag till ägare <i>(underlag för att ändamålsenlighet: moder- och dotterbolag)</i>	Ja, uppfyllt	
5. Kommunstyrelsen uppsikt <i>(underlag för att bedöma ändamålsenlighet: KS)</i>	Ja, uppfyllt	
6. Uppföljning av tidigare års revision <i>(underlag för att bedöma intern kontroll: KS och USAB)</i>	Delvis uppfyllt	

Utifrån genomförd granskning görs följande revisionella bedömning:

- Kommunstyrelsens styrning och kontroll sker inte helt på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskade områden är inte helt tillräcklig.
- Moderbolagets styrning och kontroll sker på ett i allt väsentligt ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskade områden är inte helt tillräcklig.
- Dotterbolagens styrning och återrapportering sker på ett i allt väsentligt ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

3.2 Rekommendationer

För att utveckla området bör följande rekommendationer prioriteras:

- Att kommunstyrelsen förtydligar vilka kommunalrättsliga principer som gäller granskade bolag. Fokus på delarna kommunalt ändamål, kommunala befogenheter samt allmänhetens insyn i de fall bolagen väljer att överlåta vården av kommunala angelägenheter till privata utförare.

- Att kommunstyrelsen och moderbolaget utvecklar ägarstyrningen inom områdena "god ekonomisk hushållning" respektive innehåll i bolagens budgetdokument. Vidare bör kommunstyrelsen även formulera ett finansiellt mål för moderbolaget som tar utgångspunkt från fullmäktiges måltal avseende soliditet inom kommunkoncernen.
- Att bolagsstyrelsen i dotterbolaget Uppsala kommun Arenor och Fastigheter prioriterar pågående arbete att ta fram mål och planer för bolagets verksamhet.
- Att bolagsstyrelsen i Uppsala Skolfastigheter respektive Uppsala Konsert och Kongress säkerställer att rutin för anmälan av styrelseprotokoll till moderbolaget är tillförlitlig.

2021-11-19

Lena Salomon

Bo Rehnberg

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun samt lekmannarevisorer i granskningen berörda aktiebolag enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2021-04-23. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Bilagor

Bilaga 1: Binda bolagen till kommunalrättsliga principer

Område	Uppsala Stadshus	Uppsalahem	Arenor & Fastighet	Skolfastigheter	Konsert & Kongress	Vatten & Avfall
1. Kommunalt ändamål	Otydligt. Hänvisning sker till föremålet för bolaget.	Ja. Främja bostadsförsörjning.	Ja. Gränsdragning mellan bolagets ändamål och föremål bör klargöras.	Ja. Gränsdragning mellan bolagets ändamål och föremål bör klargöras.	Otydligt. Hänvisning sker till föremålet för bolaget.	Otydligt. Sammanblandning med föremålet för bolagets verksamhet.
2. Kommunala befogenheter	Bunden till kommunalrättsliga principer. Ingen precisering vilka dessa är.	Affärsmässig grund. Ingen precisering vilka kommunalrättsliga principer bolaget ska följa.	Bunden till kommunalrättsliga principer. Ingen precisering vilka dessa är.	Bunden till kommunalrättsliga principer. Ingen precisering vilka dessa är.	Bunden till kommunalrättsliga principer. Ingen precisering vilka dessa är.	Bunden till kommunalrättsliga principer. Ingen precisering vilka dessa är.
3. KF:s val av styrelseledamöter	Ja, 5-15 ordinarie ledamöter.	Ja, 5-9 ordinarie ledamöter.	Ja, 11-13 ordinarie ledamöter.	Ja, 5-9 ordinarie ledamöter.	Ja, 7 ordinarie ledamöter.	Ja, 7-11 ordinarie ledamöter.
4. KF:s ställningstagande	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
5. Lekmannarevisor	Ja, 2 st	Ja, 2 st	Ja, 2 st	Ja, 2 st	Ja, 2 st	Ja, 2 st
6. Insyn i privata utförare	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej

Bilaga 2: Direktiv till moder- och dotterbolag

Område	Uppsala Stadshus	Uppsalahem	Arenor & Fastighet	Skolfastigheter	Konsert & Kongress	Vatten & Avfall
Generellt ägardirektiv	Ja, i Mål och budget	Ja, i Mål och budget	Ja, i Mål och budget	Ja, i Mål och budget	Ja, i Mål och budget	Ja, i Mål och budget
Specifikt ägardirektiv	Ja, se ovan	Ja, se ovan	Ja, i särskilt KF-beslut §178/21	Ja, se ovan	Ja, se ovan	Ja, se ovan
Verksamhet: mål och planer	I direktivet ges en mer fyllig beskrivning vilka uppgifter som vilar på moderbolaget att sköta. Fullmäktiges mål och uppdrag ska inarbetas i bolagets affärsplan.	I direktiven redovisas ägaridé. I ägaridén beskrivs bolagets kommunala uppdrag. Fullmäktiges mål och uppdrag ska inarbetas i bolagets affärsplan.	I ägaridén beskrivs bolagets kommunala uppdrag.	I direktivet ges en mer fyllig beskrivning vilka uppgifter som vilar på dotterbolaget att sköta. Fullmäktiges mål och uppdrag ska inarbetas i bolagets affärsplan.	I direktiven redovisas ägaridé. I ägaridén beskrivs bolagets kommunala uppdrag. Fullmäktiges mål och uppdrag ska inarbetas i bolagets affärsplan.	I direktivet ges en mer fyllig beskrivning vilka uppgifter som vilar på dotterbolaget att sköta. Fullmäktiges mål och uppdrag ska inarbetas i bolagets affärsplan.
Ekonomi: mål och planer	Ska årligen upprätta en budgetplan som inkluderar investeringar. Ekonomiska mål saknas för 2021.	Ska årligen upprätta en budgetplan som inkluderar investeringar. Finns resultatmål för 2021-23 samt budgettram för investeringar (3 år). Genomsnittligt resultat före finansnetto: 400 mnkr.	Ska årligen upprätta en budgetplan som inkluderar investeringar. Ekonomiska mål saknas för 2021.	Ska årligen upprätta en budgetplan som inkluderar investeringar. Finns resultatmål för 2021-23 samt budgettram för investeringar (3 år). Genomsnittligt resultat före finansnetto: 160 mnkr.	Ska årligen upprätta en budgetplan som inkluderar investeringar. Finns resultatmål för 2021-23 samt budgettram för investeringar (3 år). Genomsnittligt resultat före finansnetto: -29 mnkr.	Ska årligen upprätta en budgetplan som inkluderar investeringar. Finns resultatmål för 2021-23 samt budgettram för investeringar (3 år). Genomsnittligt resultat före finansnetto: 3.7 mnkr.
Beslutorgan/ -datum	KF, november 2020.	KF, november 2020.	KF, november 2020, KF juni 2021.	KF, november 2020.	KF, november 2020.	KF, november 2020.

Bilaga 3: Mål, planer och budget i moder- och dotterbolag

Område	Uppsala Stadshus	Uppsalahem	Arenor & Fastighet	Skolfastigheter	Konsert & Kongress	Vatten & Avfall
Mål	Mål: Finns ett (1) mål. Målet baseras på ett av KF:s övergripande mål (hållbar ekonomi). Koncernens investeringsram för 2021-2023 förenlig med ägarens direktiv.	Verksamhetsmål: Bolagsmålen kopplar till KF:s mål. Ekonomiska mål: Målen förenliga med ägarmål.	<i>Saknas</i>	Verksamhetsmål: Inriktningsmål (kort o lång sikt) inom 4 målområden. Områdena utgår från KF:s mål. Ekonomiska mål: Målen förenliga med ägarmål.	Verksamhetsmål: Interna mål baseras på KF:s mål. Ekonomiska mål: Målen förenliga med ägarmål.	Verksamhetsmål: Bolagsinterna mål baseras på KF:s mål. Ekonomiska mål: Målen förenliga med ägarmål.
Plan	Affärsplan 2021-2023. Innehåller även plan för intern kontroll.	Affärsplan 2021-2023. Innehåller även plan för intern kontroll.	<i>Saknas</i>	Affärsplan 2021-2023. Innehåller även planer för intern kontroll resp. uppföljning.	Affärsplan 2021-2023. Innehåller även planer för intern kontroll resp. uppföljning.	Affärsplan 2021-2023. Innehåller även planer för intern kontroll resp. uppföljning.
Budget	Budget 2021-2023. Består av en investeringsbudget på koncernnivå (totalt, samt per bolag) samt en förenklad resultatbudget.	Budget 2021-2023. Består av resultat- och investeringsbudget (per projekt). Även viss planering av kassaflödet under perioden.	<i>Saknas</i>	Budget 2021-2023. Består av resultatbudget och investeringsbudget (per projekt).	Budget 2021-2023. Består av resultatbudget och investeringsbudget (ram).	Budget 2021-2023. Består av resultatbudget och investeringsbudget (per projekt). Även budget för vissa balansposter.
Beslutsorgan/-datum	Bolagets styrelse i dec 2020 (§76).	Bolagets styrelse i dec 2020 (§153).	-	Bolagets styrelse i nov 2020 (§83).	Bolagets styrelse i dec 2020 (§7).	Bolagets styrelse i dec 2020 (§109).

Bilaga 4: Rapportering från dotterbolag till moderbolag

Område	Uppsala Stadshus	Uppsalahem	Arenor & Fastighet	Skolfastigheter	Konsert & Kongress	Vatten & Avfall
<i>Från dotter till moder</i>						
Affärsplan och budget 2021		Ja	Nej	Ja	Ja	Ja
Årsbokslut 2020 och delårsbokslut 2021		Ja	Ja, delårsrapport 2021	Ja	Ja	Ja
Styrelseprotokoll 2020-2021		Ja	Ja	Delvis, ej anmält alla protokoll	Delvis, ej anmält alla protokoll	Ja
<i>Från bolag till kommun</i>						
Uppföljning av KF:s mål och uppdrag	Ja, lämnat rapport 2020-2021.	Ja, lämnat rapport 2020-2021.	Nej	Ja, lämnat rapport 2020-2021.	Ja, lämnat rapport 2020-2021.	Ja, lämnat rapport 2020-2021.
Internkontroll 2020	Ja, lämnat rapport.	Ja, lämnat rapport.	Går ej bedöma. Bolaget bildat 2021.	Ja, lämnat rapport.	Ja, lämnat rapport.	Ja, lämnat rapport.
Bolagsstyrningsrapport 2020	Ja, lämnat rapport.	Ja, lämnat rapport.	Går ej bedöma. Bolaget bildat 2021.	Ja, lämnat rapport.	Ja, lämnat rapport.	Ja, lämnat rapport.