

Kommunstyrelsen

Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av bolagsstyrning i ett koncernperspektiv - uppföljning

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska stadens bolagsstyrning ur ett koncernperspektiv. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018 och är en uppföljning av en tidigare granskning från år 2015.

Vår sammanfattande bedömning är att styrningen i kommunkoncernen stärkts under de senaste åren. I samband med intervjuerna är vår bedömning att ansvaret har blivit klarare sedan den tidigare granskningen genomfördes och arbete har också bedrivits med att tydliggöra de olika rollerna. Det finns dock fortfarande bolag som upplever en otydlighet i organisationen och därmed i viss mån motstridighet i direktiv och uppdrag. Detta avser främst de bolag där verksamhetens karaktär innebär att de har utbyte med flera olika politiska organ i kommunen.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen, för att ytterligare öka ändamålsenligheten i bolagsstyrningen, att:

- 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.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser, utifrån följande frågeställningar, senast 2018-10-31 till kommunrevisionen@upsala.se och till det sakkunniga biträdet bo.adel@kpmg.se.

- Med avseende på den genomförda granskningen, vilka åtgärder avser ni att genomföra i syfte att komma tillrätta med de påtalade bristerna?
- Under vilken tidsperiod avser ni att genomföra dessa åtgärder?
- Hur kommer ni att avläsa effekten av dessa åtgärder?
- Hur kommer dessa åtgärder att påverka innehållet i nästa revision av internkontrollplanen?
- Om ni inte anser att revisionens granskning behöver besvaras eller att den har aktuell bäring på ert nuvarande arbete vänligen utveckla skälen till er bedömning.

För kommunrevisionen



Karolina Larfors, ordförande



Granskning av bolagsstyrning i ett koncernperspektiv

Rapport

Uppsala kommun

KPMG AB

2018-06-15

Antal sidor 13



Uppsala kommun

Granskning av bolagsstyrning i ett koncernperspektiv

2018-06-15

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/Bakgrund	2
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	4
3.1	Styrdokument för bolagsstyrning	4
3.2	Projekt för förstärkt bolagsstyrning	6
3.3	Kommunövergripande gemensamma beredningar	7
3.4	Roller och dialog i kommunkoncernen	7
3.5	Uppföljning och rapportering	8
3.6	Kommunledningskontorets stödfunktioner	9
3.7	Slutsats och rekommendationer	9



Uppsala kommun
Granskning av bolagsstyrning i ett koncernperspektiv

2018-06-15

1 Sammanfattning

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska stadens bolagsstyrning ur ett koncernperspektiv. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018 och är en uppföljning av en tidigare granskning från år 2015.

Vår sammanfattande bedömning är att styrningen i kommunkoncernen stärkts under de senaste åren. I samband med intervjuerna är vår bedömning att ansvaret har blivit klarare sedan den tidigare granskningen genomfördes och arbete har också bedrivits med att tydliggöra de olika rollerna. Det finns dock fortfarande bolag som upplever en otydlighet i organisationen och därmed i viss mån motstridande direktiv och uppdrag. Detta avser främst de bolag där verksamhetens karaktär innebär att de har utbyte med flera olika politiska organ i kommunen.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen, för att ytterligare öka ändamålsenligheten i bolagsstyrningen, att:

- 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 Inledning/Bakgrund

Kommunrevisionen granskade år 2015 Bolagsstyrningen i ett koncernperspektiv.

Sammanfattningsvis bedömdes att Uppsala kommuns bolagsstyrning inte var helt ändamålsenlig. I granskningens sammanfattning redovisades 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



Uppsala kommun

Granskning av bolagsstyrning i ett koncernperspektiv

2018-06-15

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.
- 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 styrsignaler innebära en ökad samordning. Ingen samordning sker för närvarande beträffande olika IT-system. 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.



Uppsala kommun

Granskning av bolagsstyrning i ett koncernperspektiv

2018-06-15

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att utifrån tidigare granskning redovisa och bedöma huruvida bl a de rekommendationer som då framfördes har lett till en förbättrad bolagsstyrning i kommunen.

Utifrån intervjuer ska också iakttagelser för att förbättra ändamålsenligheten av bolagsstyrningen i ett koncernperspektiv redovisas.

2.2 Revisionskriterier

- Kommunallagen (2017:725)
- Aktiebolagslagen (2005:551)
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut
- Granskningsrapport PWC, December 2015

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument
- Intervjuer med utvalda tjänstemän och förtroendevalda

Rapporten är faktakontrollerad av de personer som intervjuats i respektive bolag. Samtliga bolag i kommunkoncernen omfattas av granskningen.

3 Resultat av granskningen

3.1 Styrdokument för bolagsstyrning

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

3.1.1 Bolagsordningar

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 kommun

Granskning av bolagsstyrning i ett koncernperspektiv

2018-06-15

Enligt aktiebolagslagen ska bl a i bolagsordningen anges föremålet för verksamheten. 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.

Ändamålet i bolagens bolagsordningar är generellt desamma och formuleras som:

"Bolaget ska bedriva verksamheten, med beaktande av de kommunalrättsliga principerna i 2 kap och 8 kap 3c § kommunallagen (1991:900), i syfte att uppfylla verksamhetsföremålet".

Undantag finns. Ett exempel är för Uppsala Bostadsförmedling AB där ändamålet anges vara att främja bostadsförsörjning.

I samtliga bolagsordningar hänvisas till kommunallagen (1991:900). Den senaste kommunallagen är kommunallag (2017:725) och därmed är samtliga bolagsordningar felaktiga och behöver uppdateras.

3.1.2 Ägarpolicy för de helägda bolagen

Ägarpolicy för de kommunala bolagen är fastställd av kommunfullmäktige 2005-03-21. Precis som för bolagsordningarna behöver även ägarpolicy uppdateras då den hänvisar till kommunallagen (1991:900).

Policyn behandlar kommunens ägarroll, formell och 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.

3.1.3 Ägardirektiv

Ägardirektiv för respektive bolag är dokumenterade i Mål och Budget 2018-20 sidorna 74-91. Bland annat framgår att alla styrdokument som kommunfullmäktige har beslutat om omfattar och ska tillämpas av samtliga nämnder och bolag. I Mål och Budget 2018-20 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 behöver uppdateras då de hänvisar till kommunallagen (1991:900).

Ägardirektiven antas på bolagens stämmor.

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.

Ägardirektiven har tidigare uppfattats som dikterade från ägarens sida. I intervjuerna har vi erfarit att de numera är ett resultat av en dialog mellan ägaren och bolagen. Det finns dock en spridd uppfattning bland bolagens VD:ar och styrelser att det fortfarande är en alltför hög grad av likriktning i ägardirektiven, att alla bolagen ska styras likadant oavsett vilken typ av verksamhet som bedrivs.



Uppsala kommun

Granskning av bolagsstyrning i ett koncernperspektiv

2018-06-15

3.2 Projekt för förstärkt bolagsstyrning

Vad har hänt utifrån projektet för förstärkt bolagsstyrning som genomfördes under 2015? Det identifierades både starka och svaga sidor i projektet.

De starka sidorna var:

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

De svaga sidorna var:

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

Utifrån detta beslutade Uppsala Stadshus styrelse 2015-06-05 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.

Den samlade styrbilden är numera integrerad i Mål och Budget. Mål och uppdrag för nämnder och bolagsstyrelser finns i Mål och Budget 2018-2020. De är desamma för såväl nämnder som för bolag.

Kommunfullmäktige har beslutat om sammanlagt nio inriktningsmål:

- Uppsala kommun ska ha en jämställd och hållbar ekonomi
- Uppsala ska vara attraktivt att leva, verka och vistas i
- Uppsalas stad och landsbygd ska växa smart och hållbart
- Uppsala ska vara jämlikt, med goda levnadsvillkor för invånarna
- Uppsalas invånare ska ha bostad och arbete
- Uppsalas alla barn och elever ska klara sin utbildning och utmanas i sitt lärande
- Uppsalas invånare ska leva ett oberoende liv och få stöd, vård och omsorg utifrån sina behov
- Uppsalas invånare och organisationer ska vara delaktiga i att utforma samhället



Uppsala kommun

Granskning av bolagsstyrning i ett koncernperspektiv

2018-06-15

- Uppsala kommuns medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och kan med hög kompetens möta Uppsala

Till varje inriktningsmål finns ett antal delmål vilket gör att antalet mål uppgår till drygt hundratalet. Utifrån dessa mål ska bolagen ta fram sina verksamhetsplaner (affärsplaner). Av intervjuer i bolagen framgår att många av målen inte är relevanta för alla bolagen. T ex har bolag som inte äger fastigheter svårt att påverka målen "Öka andelen förnybar energi och öka takten i arbetet med energieffektivisering och energisparande" och "inom ramen för klimatprotokollet tillsammans med näringslivet, universiteten och organisationer utveckla arbetet för att nå klimatmålen fossilfritt 2030 och klimatpositivt 2050".

3.3 Kommunövergripande gemensamma beredningar

I granskningen som genomfördes 2015 rekommenderade Revisionen att bolagen borde involveras mer i kommunövergripande gemensamma beredningar.

Detta görs numera. Dels är bolagen med i kommunens budgetprocess precis som nämnder och förvaltningar. Dels har det inrättats olika utvecklingsgrupper där företrädare för olika bolag, förvaltningar, kommunledning och centrala tjänstemän deltar. Detta uppfattas som positivt hos de allra flesta av de intervjuade bolagen.

Utöver utvecklingsgrupper sker möte i "storgrupp" med respektive VD samt förvaltningschefer som deltagare en gång i månaden. Bolagens VD:ar träffas för övrigt också i "storgrupp" en gång i månaden. Syftet med mötena är bland annat att fånga upp frågor där det finns gemensamma beröringspunkter.

3.4 Roller och dialog i kommunkoncernen

Roller är tydliggjorda i bl a ägardirektiven som återfinns i Mål och Budget 2018-2020. Där framgår bolagsstyrelsernas roll som ansvariga för den operativa verksamheten, Kommunstyrelsens roll som ansvarig för uppsikt, att vara ägarens företrädare samt ledning via moderbolaget Uppsala Stadshus AB.

Bolagen omfattas av kommunens övriga budgetprocess.

Kommunstyrelsen, genom styrelsen för Uppsala Stadshus AB, ska genomföra dialoger med samtliga bolagsstyrelser runt de frågor som är väsentliga för kommande mål- och budgetprocess. Kommunstyrelsen ska även löpande utvärdera verksamheten och verksamhetsformen, bolagens strategier och mål, hur dessa överensstämmer med kommunens övriga verksamhet samt hur bolagsverksamheten sköts av bolagsstyrelse och bolagsledning. Utöver den formella styrningen i bolagsordning och ägardirektiv ska även Kommunstyrelsen kontinuerligt samråda och föra en dialog med bolagens styrelser.

I våra intervjuer framkommer att kontakterna med kommunstyrelsen är få. Kontakterna med kommunens centrala tjänstemän och Uppsala Stadshus AB är desto frekventare. Då personunion råder mellan Uppsala Stadshus AB och kommunledningskontorets tjänstemän upplevs det ibland som otydligt vem som bolagen har kontakt med rent rollmässigt. Å andra sidan upplevs inte detta som ett stort problem då personunion råder.



Uppsala kommun

Granskning av bolagsstyrning i ett koncernperspektiv

2018-06-15

En del av dialogen är också de uppföljningar som görs i samband med delårsbokslut och årsbokslut där kommunfullmäktiges mål ska kommenteras vilket vi fördjupar oss i nästa kapitel.

3.5 Uppföljning och rapportering

Förutom månadsrapportering, delårsrapport och årsbokslut följs kommunfullmäktiges nio inriktningsmål upp tre gånger per år. Hypergene har tidigare använts för uppföljning av kommunens nämnder. Avsikten är att även integrera bolagens uppföljning i Hypergene.

Flera av intervjupersonerna vittnar om att styrning, uppföljning och rapportering blivit klart bättre. Dock upplevs kontrollen ibland för "hård" med mycket detaljfrågor om utfall. Precis som förra granskningen tog upp är det fortfarande så att önskemål om uppföljningen från kommunledningskontoret samordnas med bolagen. Det kommer ibland krav på att svara på frågor där styrelserna i bolagen inte hinner med att behandla detta innan VD krävs att svara på frågor som man bedömer behöver tas upp i styrelsen.

Kompetensen centralt i kommunen upplevs ha förstärkts kraftigt. Men det har också satt press på bolagen att leverera. Några bolag anser att uppföljningen borde vara mer selektiv då alla frågor som dyker upp knappast är relevanta för samtliga bolag.

En del i att utvärdera och följa upp bolagens verksamhet är att införa krav på bolagsstyrningsrapportering. Den görs en gång per år och kan bilda underlag för Kommunstyrelsens årliga beslut om bolagen har bedrivit sin verksamhet i enlighet med det fastställda kommunala ändamålet och inom ramen för de kommunala befogenheterna. Någon sådan bolagsrapport har vi inte träffat på i denna granskning.

Enligt Sveriges kommuner och landstings (SKLs) principer för styrning av kommun- och landstingsägda bolag bör en sådan upprättas och innehålla följande:

- 1) Om utvärdering av styrelsen och verkställande direktören genomförts.
- 2) Om styrelseledamöterna eller verkställande direktören har uppdrag, aktier, andelar eller andra intressen i företaget som bolaget har affärsförbindelser med eller som är verksam 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 eller landstinget.



Uppsala kommun

Granskning av bolagsstyrning i ett koncernperspektiv

2018-06-15

3.6 Kommunledningskontorets stödfunktioner

Beslutet i Uppsala Stadshus AB:s styrelse efter projektet för förstärkt bolagsstyrning innehöll bland annat att samordning inom IT, HR etc skulle ske. Detta kan vi se i viss omfattning men man har bland bolagen löst det på olika sätt. Mindre bolag har gått samman och delar på specialistresurser medan de större fortfarande har egna resurser.

Den ökade kompetensen på kommunledningskontoret upplevs i huvudsak som positivt av bolagen. Det har, som skrivs i föregående kapitel, medfört en hårdare styrning men även tillgång till specialistkompetenser.

I tidigare granskning konstaterades att det finns en bolagsgrupp som utgör förvaltningsstöd för verksamheten inom Uppsala Stadshus AB.

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 uttryckt. Vi kan konstatera, förutom att bolagen ska omfattas av Hypergene, att det ser ut ungefär likadant idag som vid förra granskningstillfället.

3.7 Slutsats och rekommendationer

3.7.1 Uppföljning av tidigare granskning

Syftet med denna granskning har i huvudsak varit att redovisa nuläget i förhållande till de rekommendationer och bedömningar som gjordes i granskningen av ämnet i december 2015. De rekommendationer som då gavs var:

- 1) Den övergripande strukturen på styrdokumentet, 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 styrdokumentet är det väsentligt att involvera bolagen på ett tydligare sätt, likaså är det angeläget att involvera bolagen i kommunövergripande gemensamma beredningar

Vår bedömning av nuläget är att mycket av detta fortfarande gäller. Vi är möjligen något mer kritiska mot formuleringarna i bolagsordningarnas ändamålsformuleringar än vad PwC var i sin granskning. Ändamålet bör beskriva varför bolaget ska finnas överhuvudtaget, vad det är för nytta med att bedriva verksamheten och dessutom i bolagsform. Nuvarande formuleringar säger generellt bara att bolagen ska följa gällande lagstiftning. En utveckling av ändamålet kan möjligen återfinnas i ägardirektiven som är mer fylliga. Bolagsordningarna behöver i alla fall ses över då de hänvisar till kommunallagen (1991:900). I samband med detta rekommenderar vi att även då fundera på formuleringarna i ändamålsparagrafen.

Vad gäller kommunövergripande gemensamma beredningar bedömer vi att det skett en klar förbättring. Bolagen är i betydligt högre utsträckning involverade i kommunövergripande frågor som berör både nämnder och bolag.

- 2) Genomfört projekt för bolagsstyrning har bedrivits på ett ändamålsenligt sätt och förbättringsåtgärder har identifierats. Det är väsentligt att Kommunstyrelsen



Uppsala kommun

Granskning av bolagsstyrning i ett koncernperspektiv

2018-06-15

under 2016 följer upp beslutade åtgärder. Ambitionen om förstärkningen av bolagsstyrningen torde medföra krav på ytterligare resurser.

Huruvida Kommunstyrelsen under 2016 följt upp beslutade åtgärder har inte ingått i denna granskning. Vi kan idag se att mycket av det som beslutades också har genomförts. I projektet identifierades ett antal svaga områden:

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

Det finns nu en röd tråd i styrningen och den samlade styrbilden är, såsom beslutades, inarbetad i mål- och budgetdokumentet. Det är tydligt från ägarens sida att nämnder och bolag i huvudsak ska styras och följas upp på likartat sätt. Bolagen omfattas också, precis som nämnderna av stadens budgetprocess. Effektmål, verksamhetsplaner, affärsplaner står i samklang med Kommunfullmäktiges nio övergripande inriktningsmål.

Styrgrupp för samhällsbyggnadsprocessen finns där relevanta nämnder och bolag är representerade.

Vad vi till viss del saknar är en samordning av IT, HR och andra administrativa funktioner.

- 3) 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 framför allt dotterbolagsstyrelsernas roll och ansvar.

Vi bedömer att ingen större förändring har skett. Den formella styrningen är tydlig vilket den var även vid förra granskningstillfället. Vad gäller den informella styrningen och gränsdragningen till den informella kvarstår rekommendationen att den behöver diskuteras och tydliggöras. Den övervägande delen av styrningen sker genom en direktkontakt mellan tjänstemän på kommunledningsförvaltningen och bolagens tjänstemän och därmed finns risk att styrelserollen i dotterbolagen blir otydlig.

I förra granskningen framhölls att en del intervjuade upplevde en ökad tendens till detaljstyrning från kommunledningen. Vad PwC menar med kommunledning är oklart (politikerna eller tjänstemännen). Vi har i våra intervjuer fått exempel på där centrala tjänstemän detaljstyr bolagen enligt våra bedömningar i alltför hög grad. Exempel är frågor om småbelopp i samband med ekonomiska uppföljningar.

- 4) 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.



Uppsala kommun

Granskning av bolagsstyrning i ett koncernperspektiv

2018-06-15

En klar förbättring har skett. Flera intervjuade vittnar om att kompetensen centralt är hög, speciellt inom HR och IT. Här upplever flera av bolagen en bra stöttning. Att använda de centrala resurserna är dock frivilligt för bolagen och några av bolagen har gått samman för att dela på t ex administrativa resurser. Ytterligare samordning skulle kunna ske t ex avseende gemensam växel, informationsresurser IT-system m m.

- 5) Beslutade direktiv kring samordning inom kommunkoncernen är på övergripande nivå. Enligt vår bedömning skulle tydligare formulerade styr signaler innebära en öka samordning. Ingen samordning sker för närvarande beträffande olika IT-system. En samordning bör utredas avseende gemensamma ekonomi- och personalsystem.

Denna rekommendation kvarstår. Det är dessutom efterfrågat av bolagen.

- 6) Vidare rekommenderar vi att Uppsala kommuns bolag upprättar en årlig bolagsstyrningsrapport med vägledning från Sveriges Kommuner 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 §.

Beslut om årliga uppsiktsbeslut återfinns i 6 kap 9 § i senaste version av kommunallagen (2017:725). Det finns inget krav från ägaren att bolagen ska upprätta någon bolagsstyrningsrapport. Inget av Uppsala kommuns bolag gör det heller. Vi delar PwC:s rekommendation och rekommendationen kvarstår därmed.

- 7) 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.

Alla bolag genomför inte en årlig styrelseutvärdering. Krav på styrelseutbildning finns inte heller. Däremot planerar några bolag utbildning för sina styrelser i början av nästa mandatperiod då det delvis blir nya styrelser efter valet. Med största sannolikhet kommer även kommunen att genomföra utbildningar för bolagsstyrelser i o m att den nya mandatperioden börjar.

En styrelseutbildning innebär att gå igenom vilket ansvar styrelsen och enskilda styrelseledamöter har, aktuell lagstiftning, kontrollfunktioner, arbetssätt m m.

Styrelseutvärdering innebär ett utmärkt tillfälle att årligen stämma av att styrelsen har ett tydligt direktiv från ägarna vad gäller målsättning med bolaget, styrelsens roll och funktion, det löpande arbetet, strategier och fokus framåt m m.

Vi rekommenderar att styrelseutvärdering sker årligen och att styrelseutbildning sker en gång i början av varje mandatperiod då ofta nya ledamöter med ovana vid styrelsearbete väljs in.



Uppsala kommun

Granskning av bolagsstyrning i ett koncernperspektiv

2018-06-15

3.7.2 Synpunkter som framkommit i intervjuer som kan förbättra bolagsstyrningen

3.7.2.1 Minskad likriktning

Processen att ta fram ägardirektiv har förbättrats. De upplevs av bolagen ha tagits fram i dialog med dem. Vad man önskar är att varje bolags förutsättningar beaktas i högre grad och att likriktningen av ägardirektiven mildras.

Vidare önskar man en större tydlighet i vilka mål och styrdokument som gäller för varje enskilt bolag. Nuvarande formulering är att alla styrdokument som Kommunfullmäktige har beslutat om även ska omfatta bolagen. Vår bedömning är att samtliga styrdokument inte är tillämpliga för alla bolagen p g a deras helt olika verksamhetsinriktningar. Det får till följd att det är upp till respektive bolag att avgöra om en policy eller ett styrdokument ska tillämpas eller inte. Detta i sin tur kan leda till en försvagad styrning.

Detsamma gäller för verksamhetsuppföljningen. De nio fullmäktigemålen ska följas upp ett antal gånger per år och det är ett betungande arbete för framför allt de små bolagen. Varje fullmäktigemål innehåller ett antal delmål och det framgår förvisso i en del fall vilka bolag och nämnder som omfattas, men inte alltid. Kommunen skulle kunna fundera på hur ett alternativ skulle se ut där färre saker följs upp men där det fokuseras mer på varje enskilt bolags karaktär.

3.7.3 Rekommendationer

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen, för att ytterligare öka ändamålsenligheten i bolagsstyrningen, att:

- 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.



Uppsala kommun
Granskning av bolagsstyrning i ett koncernperspektiv

2018-06-15

2018-06-15

KPMG AB

Göran Acketoft
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Bo Ädel
*Certifierad kommunal yrkesrevisor
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.