

Revisionsrapport

Kommunstyrelsens ägarstyrning och uppsikt över Ramunderstaden AB

Söderköpings kommun

Jörn Wahlroth
Ulrik Hellmark

Oktober/2018

Innehåll

1.	Inledning	2
1.1.	Bakgrund	2
1.2.	Syfte och Revisionsfrågor	2
1.3.	Revisionskriterier	2
1.4.	Kontrollmål	2
1.5.	Avgränsning.....	3
1.6.	Metod.....	3
2.	Iakttagelser och bedömningar	4
2.1.	Ägarstyrning	4
2.1.1.	Kommunstyrelsens reglemente	4
2.1.2.	Bolagsordning och ägardirektiv	4
2.1.3.	Styrmodell och strategisk plan	6
2.1.4.	Roller och former för ägarstyrning.....	6
2.1.5.	Förstärkt uppsiktsplikt	7
2.1.6.	Bedömning.....	8
2.2.	Styrning genom förvaltningsavtal	9
2.2.1.	Bedömning.....	12
3.	Revisionell bedömning.....	13
3.1.	Revisionell bedömning	13

1. *Inledning*

1.1. *Bakgrund*

Kommunens revisorer har inom ramen för sin riskanalys beslutat att granska ägarstyrning och uppsikt över Ramunderstaden AB.

Revisorerna uppfattar att det föreligger otydligheter i ansvarsfrågor och brister i kommunikation mellan kommunen och bolaget, samt ett det pågår en översyn av organiseringen inom kommunkoncernen bland annat utifrån upphandlingsregler och möjligheten att för kommunen erhålla tjänster för fastighetsförvaltning av ett kommunalt bolag. Nuvarande förvaltningsavtal är uppsagt.

En fastighetssamordnare/-chef har anställts i kommunen under år 2017 i avsikt att vara en länk mellan kommunen och bolaget. Det är av stor vikt att det finns en fungerande relation vad avser beställning och utförande. Bristande styrning innebär risker ineffektiv verksamhet, vilket påverkar viktiga miljöer i den kommunala kärnverksamheten.

1.2. *Syfte och Revisionsfrågor*

Säkerställer kommunstyrelsen nödvändigt ägaransvar för att bolaget ges möjlighet att agera enligt bolagets bästa?

Säkerställs att ägarstyrning över den verksamhet som bedrivs av Ramunderstaden AB är ändamålsenlig och sker med tillräcklig intern kontroll?

1.3. *Revisionskriterier*

- Kommunallagen
- Kommunfullmäktiges styrande dokument

1.4. *Kontrollmål*

- Är bolagsordning och ägardirektiv ändamålsenliga ur ett ägarperspektiv?
- Är rollfördelningen tydlig mellan kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och bolaget?
- Utövas ägarstyrning i enlighet med de styrande dokumenten?
- Är formerna för ägarstyrningen och uppsikten ändamålsenliga avseende omfattning och innehåll?
- Ger förvaltningsavtalet, med uppdrag om att utföra kommunens fastighetsförvaltning, tillräcklig styrning och säkerställs efterlevnaden av förvaltningsavtalet på ett ändamålsenligt sätt?

1.5. *Avgränsning*

Granskningsprojektet avgränsas till kommunstyrelsens utövande av ägarstyrning och uppsikt, samt även med särskilt fokus på den relation mellan ägaren och bolaget som förvaltningsavtalet ger.

1.6. *Metod*

Genomgång har skett av styrande dokument, samt protokoll och andra underlag till grund för ägarstyrning och uppsikt.

Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens presidium, kommunchef, ekonomichef och kommunens fastighetschef. Granskningen samordnas med lekmanrevision enligt särskild projektplan. I samband med detta har även intervjuer skett med bolagets presidium (ordförande och 1:e vice ordförande) och VD. Dessa intervjuer ligger även till grund för iakttagelser i denna granskning.

Rapporten har varit föremål för saklighetsavstämning.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Ägarstyrning

2.1.1. Kommunstyrelsens reglemente

Av reglementet framgår att kommunstyrelsen ska utöva kommunens ägarfunktion i bolag som kommunen helt eller delvis äger och äger rätt att utfärda ägardirektiv för fullgörande av den av kommunfullmäktige delegerade ägarfunktionen.

Vidare ingår i kommunstyrelsens uppdrag lokal- och fastighetsförvaltning.

2.1.2. Bolagsordning och ägardirektiv

Bolagsordning

Av bolagsordningen, senast reviderad år 2011, framgår att Ramunderstaden AB är ett allmännyttigt bostadsföretag. Bolaget ska vidare ombesörja förvaltningen och skötseln av kommunens fasta egendom som överlämnas att utföras av bolaget.

Bolaget ska iakttä kommunallagens lokaliseringsprincip. Vidare ska verksamheten bedrivas enligt affärsmässiga principer. Bolaget ska ändamålsenligt utföra de uppdrag som kommunen överlämnar till bolaget.

Bolaget ska i ärenden av principiell betydelse eller av annars större vikt inhämta fullmäktiges ställningstagande.

Ägardirektiv

Ägardirektivet senast reviderat år 2015 är av annan karaktär än föregående (år 2012). En ägaridé presenteras från kommunen där ägardirektivet belyser att syftet med Ramunderstaden är att främja kommunens utveckling som attraktiv och efterfrågad bostadsort. Någon tydlig rollfördelning mellan bolaget och ägaren framgår inte.

Av ägardirektivet framgår att bolaget är en resurs för hela den kommunala koncernen. I syfte att uppnå största möjliga kommunnytta ska bolaget vara en aktiv part i utvecklingen av kommunen. För ett effektivt nyttjande av resurser kan med fördel samverkan ske mellan kommunen och bolaget.

Parterna ska aktivt bjuda in till dialog om bolagets resultat och framtida planering.

Bolaget ska kännetecknas av öppenhet och ett serviceinriktat arbetssätt.

Bolaget ska inför beslut om kommunens planeringsförutsättningar lämna in underlag och uppgifter som direkt påverkar kommunens förutsättningar på kort eller lång sikt.

Under rubriken "Särskilda uppdrag" behandlas följande:

Bolaget ska bistå kommunen med kompetens vid om-, ny- och tillbyggnationer samt vara kommunens utförare vad gäller drift och underhåll av kommunens fastigheter.

Verksamheten ska utföras i enlighet med särskild överenskommelse mellan ansvarig verksamhet på kommunen och bolaget. Om kommunen önskar nyttja bolagets tjänster därutöver ska särskild överenskommelse träffas vid varje uppdrag eller åtagande.

Av intervjuerna framgår att det därefter inte upprättats någon särskild överenskommelse om det övergripande uppdraget, och att det saknas tydliga rutiner för hur beställningar och uppdrag i övrigt ska regleras.

Relationen mellan kommunen och bolaget ska vara affärsmässig och ekonomierna åtskilda. Av intervjuerna och dokumentation framgår att vad som ska anses vara affärsmässigt inom ramen för de tjänster som bolaget utför åt kommunen inte särskilt reglerats.

Bolaget ska årligen anta dels en affärsplan för de närmaste fyra åren, varav det första ska detaljplaneras och budgeteras. Affärsplanen ska lämnas till kommunen senast december månad varje år.

Förslag till nytt ägardirektiv¹

Under år 2018 har arbete pågått med att revidera ägardirektiven. Tidigare års konstruktion (år 2012), med överenskommelse avseende fastighetsförvaltning som bilaga till ägardirektivet, uppfattas i intervjuerna som en mindre bra konstruktion. Representanter från kommunen och bolaget har träffats fortlöpande för att arbeta fram ett nytt ägardirektiv.

I september år 2018 har kommunstyrelsen behandlat förslag till nya ägardirektiv. Av direktiven framgår ambitionen att renodla direktivet till att inte uppta styrning avseende förvaltningsavtal eller motsvarande. Förslaget till ägardirektiv behandlar bland annat ägaridé, affärsmässiga principer, verksamhetens inriktning, samordning och dialog.

Vad avser verksamhetens inriktning koncentreras denna del på bostadsbeståndet. Bland annat framgår ägande av kommunkoncernens bostadsfastigheter som äldreboende och LSS-boenden. Vidare att ta ansvar för bostadsmarknaden ur ett socialt perspektiv, beakta möjligheten att sälja delar av beståndet, delta i framtagande av kommunens strategiska plan. Det framgår också att bostadsbeståndet långsiktigt ska vara en tredjedel av utbudet av hyresrätter i kommunen.

Bolaget ska ta fram verksamhetsmål i syfte att följa trend över tid, samt att kunna göra jämförelser med andra bolag.

Under samordning och dialog regleras kommunstyrelsens insyn och information. Bland annat ska protokoll tillställas och den ekonomiska rapporteringen ska följa kommunens tidsplanering.

Angående ägarmöten för samråd framgår att kommunstyrelsens och bolagsstyrelsens presidium, bolagets VD samt kommundirektör minst två gånger per år ska samråda i ägarmöten. Vid ägarmöten följs det upp att bolaget följer styrdokument enligt kommunens styrmodell. Under ägarmötet i april förs dialog om uppnådda resultat och i november sker en genomgång av affärsplanen inför kommande år.

¹ Beslut i kommunfullmäktige den 10 oktober 2018.

När det gäller samordning framgår att bolaget, där det är möjligt, ska söka samordning med kommunens verksamheter. Bolagets VD ska vara adjungerad till kommunens ledningsgrupp (tjänstemannagrupp).

2.1.3. Styrmodell och strategisk plan

Av kommunens styrmodell antagen i fullmäktige år 2015 framgår bland annat följande angående bolaget:

Utöver lagstiftning styrs bolaget genom ägardirektiv som fastställs av Kommunfullmäktige.

För att följa bolaget träffar kommunstyrelsens och bolagets presidier 2 gånger per år. I april för en dialog om resultat samt vad som planeras och i november månad för vad som ska genomföras. Vad som ska genomföras beslutas i bolagets Affärsplan.

Då bolaget har att följa kommunens inriktningar, mål och program samt vara en aktiv part i och följa utvecklingen av kommunen ingår ordföranden i kommunens majoritetsberedning och VD i kommunens ledningsgrupp.

Bolagets och kommunens årscyklar ska synkroniseras med målsättning om en samlad och utvecklad planering samt koncernredovisning vid tertial- och årsredovisning.

Bolaget är en del av kommunens strategiska plan för åren 2018-2021. Den strategiska planen syftar till att klargöra den politiska viljeinriktningen.

I den strategiska planen har bolaget fått särskilda uppdrag under budgetperioden:

- *Vid nybyggnation och renovering av kommunala lokaler ska möjligheten att utnyttja förnyelsebara energikällor alltid beaktas och planeras för. Det ska finnas tydliga och konkreta miljökrav vid upphandling. En åtgärdsplan ska tas fram för anpassning av kommunala fastigheter som fortfarande drivs med fossila energikällor.*
- *Alla kommunala verksamheter ska ha en planering för minskad energianvändning. Nya metoder för energieffektivisering ska prövas och spridas.*
- *Pågående uppdrag från 2016: Utifrån den boendeutredning Socialnämnden genomfört under 2016 ska planeringen för nya boenden påbörjas i god tid för att täcka framtida behov av boende för äldre och personer med funktionshinder.*

Under verksamhetsåret ges vid tre tillfällen en för kommunkoncernen återkoppling av mål, givna uppdrag, verksamhet och ekonomi för kommun; tertial 1, tertial 2, samt årsredovisning.

2.1.4. Roller och former för ägarstyrning

Av intervjuer och tillgänglig dokumentation framgår att ägarmöten sker vid två tillfällen per år; vår och höst. Ägaren representeras av kommunstyrelsens presidium och kommunchef, medan bolagets representeras av styrelsens presidium och VD.

Av intervjuerna och vid mötena upprättade anteckningar framgår att det redovisas översiktliga lägesrapporter med möjlighet till frågor och dialog. Vidare lyfts strategiska frågor fram som har bäring på bolagets pågående och kommande affärsplaner. I intervjuerna framhålls från kommunens representanter att det är av vikt att kommunens övergripande strategiska plan får genomslag i bolaget.

I lägesrapporterna hålls delvis Ramunderstadens fastigheter och kommunens fastigheter åtskilda. Redovisningen avser både verksamhetsaspekter och den ekonomiska situationen. Gällande Ramunderstadens fastigheter sker uppföljning mot mål för direktavkastning och vakansgrad, samt genomgång av de bostäder som tillställs kommunen för bostads-sociala ändamål. Vidare redogörs personalsituationen och vissa organisatoriska förändringar, samt utveckling av sjuktal.

För kommunens fastigheter redovisas ett övergripande resultat. Det sker en översiktlig redovisning av pågående projekt i såväl bolaget, som de av kommunen beställda projekten. Redovisningen avser främst statusrapporter och mindre av ekonomisk uppföljning.

Under höstens ägarmöte redovisar bolaget sin affärsplan för kommande år. Vid de senaste ägarmötena har behovet av att tydliggöra förvaltningsavtalet och processerna för beställning och utförande av uppdrag lyfts fram. Av intervjuerna och tillgänglig dokumentation framgår att det föreligger olika uppfattningar om vilken nuvarande reglering som är gällande för uppdraget. Formerna för förvaltningsavtalet i relation till upphandlingsreglerna är också föremål för diskussion (se vidare under 2.2.).

Vid intervjuerna framkommer vikten av att ägarperspektivet i framtiden är stringent och tydligt, samt avskilt i förhållande till styrning som följer av förvaltningsavtal.

Kommunstyrelsen utövar uppsiktsplikten över bolaget genom bolagets årsredovisningar, bokslut och tertiärrapporter, samt den rapportering som på förekommen anledning kan komma att ske från ägarmötena.

De tertiärvisa uppföljningsrapporterna från bolaget innehåller en kort beskrivning av verksamheten, där även volymerna för uppdraget gentemot kommunens redovisas. Vidare redovisas väsentliga händelser uppdelat på egna fastigheter, kommunens fastigheter, lokalvård/bemannning av mottagningskök, samt projektledning. Vidare framgår bolagets fastigheters direktavkastning, vissa volymmått och vakansgrad. Ekonomin rapporteras med årsprognos på en aggregerad nivå uppdelad på egna fastigheter, kommunens fastigheter och lokalvård. Vidare redovisas ekonomin för pågående investeringsprojekt (egna fastigheter). Det saknas i redovisningen mål och nyckeltal för kommunens fastigheter, samt till stor del för kommunens egna fastigheter.

2.1.5. Förstärkt uppsiktspflicht

Det finns i kommunallagen en förstärkt uppsiktspflicht genom att kommunstyrelsen årligen ska pröva om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Av granskningen framgår att det finns rutiner för att i kommunstyrelsen genomföra en sådan prövning. Prövningen sker årligen i samband med att bolagets årsredovisning tas upp i kommunfullmäktige med direktiv inför bolagsstämman.

2.1.6. Bedömning

Är bolagsordning och ägardirektiv ändamålsenliga ur ett ägarperspektiv?

Vi bedömer att bolagsordningen är ändamålsenlig och tar hänsyn till den skärpta lagstiftningen i kommunallagen från år 2013 om kommunalrättsliga principer och underställningsplikten.

Ägardirektivet från år 2015 har varit i behov av att tydliggöras vad avser formerna för dialog, krav på att ta fram mål för verksamheten, samt tydligare distinktion mellan ägardirektiv och förvaltningsuppdrag. Detta har identifierats av kommunstyrelsen som under året gett direktiv till att arbeta fram ett nytt ägardirektiv². I övrigt återfinns viktiga delar som hur ekonomiskt avkastningskrav ska regleras, samt vilka styrdokument som ska gälla för bolaget

I förslaget till det nya ägardirektiv saknas i vilken omfattning bolaget har möjlighet att lämna anbud vid en eventuellt framtida upphandling av fastighetsförvaltningen. Detta bör beaktas när beslut fattas om hur kommunens framtida fastighetsförvaltning ska bedrivas.

Är rollfördelningen tydlig mellan kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och bolaget?

Vi bedömer att rollfördelningen till stora delar är tydliggjord genom styrdokument vad avser förhållande ägare respektive bolag, förutom vad som följer av ovanstående angående ägardirektivet.

Utövas ägarstyrning i enlighet med de styrande dokumenten?

Vi bedömer att ägarstyrningen till delar utövas enligt de styrande dokumenten. Ägarmöten och uppföljning sker i enlighet med den övergripande styrmodellen. Som en viktig grund för ägarstyrningen saknas dock en efter ägardirektivets framtagande upprättad överenskommelse för den av bolagets verksamhet som avser uppdrag åt kommunen. Vidare saknas, kopplat till uppdrag från kommunen, en definition om vad som ska anses vara affärsmässigt i relationen.

Bolagets VD har inte varit en del av kommunens ledningsgrupp (tjänstemannagrupp), vilket har uppmärksammats och ändrats under år 2018.

Är formerna för ägarstyrningen och uppsikten ändamålsenliga avseende omfattning och innehåll?

Vi bedömer att nyckeltal för att följa kvalitativa och kvantitativa aspekter behöver utvecklas, vilken ambition även framgår av det nya ägardirektivet "Bolaget ska ta fram verksamhetsmål i syfte att följa trend över tid, samt att kunna göra jämförelser med andra bolag".

Inom den del av verksamheten som rör förvaltningsavtalet har rutiner saknats för att följa upp och utvärdera nöjdhetsindex, samt i övrigt mätetal och nyckeltal som kan kopplas till att beskriva volymer och effektivitet.

² Kommunstyrelsen har behandlat förslag om nytt ägardirektiv i september med beslut i kommunfullmäktige den 10 oktober 2018.

För att stärka den interna kontrollen i ägarstyrningen bedömer vi att strukturen på ägarmötena och den tertialvisa uppföljning som sker tydligare behöver kopplas till utvecklade kvantitativa och kvalitativa mäte-/nyckeltal. Det gäller framförallt de delar som avser kommunens förvaltningsavtal (Dessa mäte-/nyckeltal avser att stödja dialogen på en aggregerad nivå ur ett ägarperspektiv. En mer detaljerad uppföljning av förvaltningsavtal sker i andra forum).

Det finns rutiner för att enligt kommunallagens förstärkta uppsiktspflicht årligen pröva om den verksamhet som bolaget bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.

2.2. Styrning genom förvaltningsavtal

Kommunstyrelsens initiativ

I januari 2018, §3, behandlar kommunstyrelsen ärende om ”Ny organisation för fastighetsförvaltning”. Bland annat utifrån nya upphandlingsregler. Kommunstyrelsen säger upp avtal avseende verksamhetslokaler och lokalvård med bolaget per 2019-06-30. Samtidigt ges kommunledningskontoret i uppdrag att genomföra en fördjupad analys.

En återredovisning sker i juni månad, där i konsultrapporter redovisas dels utredning angående fastighetsförvaltning, dels skattemässiga aspekter m m.

I konsultrapporten³ angående fastighetsförvaltningen redovisas resultatet av nulägesanalysen sammanfattningsvis enligt följande:

- *Otydlighet avseendet ansvar – ”ingen tar bollen”*
- *Bristande kommunikation mellan kommunen och Ramunderstaden*
- *Relationsproblem mellan kommun och Ramunderstaden*
- *Otydlig metodik och planering och dagens situation leder ofta till att akuta lösningar måste genomföras*
- *Fastighetsförvaltningen anses vara ineffektiv avseende såväl kvalitet som produktivitet*
- *Bristfällig överblick och uppföljning av fastigheternas kostnader och intäkter*
- *Inga incitament för verksamheterna för att uppnå maximalt utnyttjande av lokalerna*

Av rapporten framgår, baserat på genomförda intervjuer och genomgång av dokumentation, att den nuvarande fastighetsförvaltningen inte fungerar tillfredsställande, där bland annat förvaltningsavtalet är otydligt avseende omfattning och servicenivåer. Vidare fram-

³ Slutrapport. Utredning fastighetsförvaltning av kommunens fastigheter, Söderköpings kommun. SVEFA AB, 2018-06-01.

går baserat på den genomförda genomgången att effektiviteten i fastighetsförvaltningen inte kan bedömas beroende på de otydligheter som råder.

Vidare framgår i rapporten risker utifrån upphandlingslagstiftning och Allbolagen.

Utifrån beredningen fattar kommunstyrelsen beslut om att inriktningen ska vara att genomföra en LoU-upphandling av kommunens fastighetsförvaltning. Kommundirektören får i uppdrag att belysa vilka delar som ska upphandlas med utgångspunkt från vad som är gynnsamt för kommunkoncernen, samt återkomma med en tidplan för genomförande senast i oktober 2018.

Vidare får kommundirektören i uppdrag att utarbeta principer för kommunens lokalför-sörjning med organisation och processer, samt även incitament.

Kommundirektören får också i uppdrag att inventera underhållsstatusen och upprätta en kostnadsberäknad underhållsbudget.

Nuvarande förvaltningsavtal

Av intervjuerna framgår att det finns olika uppfattningar mellan kommunen och Ramunderstaden om vad som är gällande som avtal för att reglera relationen som beställare och utförare av tjänster inom ramen för ett förvaltningsavtal. Vidare framgår att relationen mellan kommunen och bolaget under en längre tid varit ansträngd. På grund av personal-brist har bolaget brutit i sin leverans till kommunen under vissa tidsperioder.

Orsaken till situationen har till delar varit personalrelaterad och historiskt har mycket av relationen baserats på kontinuitet med en organisationskultur med mer av informell styrning och beställning. Vid byte av personal har brister i den formella regleringen blivit tydliggjort. På grund av otydliga styrdokument har relationen och kommunikationen mellan bolaget och kommunen försvårats. Samtidigt framgår av intervjuerna att det nu finns en fungerande dialog mellan parterna på ledande nivå, även om det fortfarande saknas en tydlig formell reglering av uppdraget.

År 2016 togs initiativ i kommunen till att förstärka ”beställarrollen” genom en specifik tjänst som fastighetsamordnare/-chef. Detta arbete har försvårat utifrån ovanstående brister.

Som framgår av ovanstående har kommunen sagt upp förvaltningsavtal upprättat år 1996, medan Ramunderstaden hänvisar till särskild överenskommelse från år 2012, jämte inom två områden upprättade gränsdragningslistor.

Förvaltningsavtal, år 1996

Av förvaltningsavtalet framgår att kommunen år 1992 beslutade att uppdra till bolaget att förvalta kommunens fastigheter. Syftet var att nå samordningsfördelar avseende kompetenser och kostnadseffektivitet. I avtalet lyfts ömsesidigheten i att åstadkomma maximal nytta för såväl bolaget som kommunen. Kostnaderna beräknas enligt en särskild årlig överenskommelse.

Avtalet bygger på en självkostnadsprincip med öppen ekonomisk redovisning. Uppdragsförvaltade fastigheter ska hanteras inom en särskild resultatenhet. Redovisningen ska så långt som möjligt kunna härledas till respektive förvaltningsobjekt.

Åtagandet specificeras genom bilagor där det framgår vilka fastigheter/byggnader som ingår med en bilaga som reglerar administration, ekonomisk och teknisk förvaltning, samt en bilaga som reglerar bolagets medverkan vid ny-, till- och ombyggnad.

Vid ny-, till- och ombyggnad ingår att inom ramen för förvaltningsavtalets fasta ersättning delta i initiala skeden. För att vara kommunens verkställande organ ska för varje projekt särskild beställning ske med överenskommelse om ersättningen. Gemensamt ska beslutas om i vilken omfattning som externa tjänster ska medverka i projekten.

Av intervjuerna framgår att bilagorna inte varit föremål för översyn. Bland annat är objektlistan inaktuell, samtidigt som lokalvård och bemanning av mottagningskök tillkommit i uppdraget.

Överenskommelse, år 2012 (Bilaga till ägardirektiv)

År 2012 behandlades och beslutades en särskild överenskommelse i samband med att nya ägardirektiv togs fram. En bilaga upprättades med "Riktlinjer angående vård av viss kommunal teknisk verksamhet", vilken godkändes av kommunstyrelsen i april 2012.

I riktlinjerna framgår att verksamhet överförs vad avser förvaltning av fastigheter med tillhörande lokalvård. Vidare att kommunstyrelsen ansvarar för ägandet av fastighetsbeståndet och den strategiska lokalförsörjningen. Tekniska nämnden ansvarar för drift av fastighetsbeståndet (från och med år 2015 upphörde tekniska nämnden; fastighetsfrågorna flyttades till kommunstyrelsen).

Vidare framgår i riktlinjen att medel avsätts i den kommunala budgeten för finansiering av bolagets förvaltning och underhåll. Gränsdragningslistor ska finnas som reglerar vad som ska finansieras av tekniska nämndens budget och av brukarna.

Bolagets uppgifter omfattar drift, underhåll, arbetsmiljöåtgärder, verksamhetsanpassningar, administration av hyresavtal, samt drift och underhåll av larmanläggningar. Det ska finnas en förteckning av de fastigheter som ingår i uppdraget. Förteckningen ska ständigt hållas aktuell.

Förvaltningsobjektens ekonomi ska kunna följas och vara åtskild från bolagets eget fastighetsbestånd.

Uppdraget kan även avse nyproduktion, ombyggnad/renovering eller förhyrning av nya lokaler eller bostäder.

Vidare ingår att aktivt medverka i kommunens lokalplanering och att ge kommunen allmänt ägarstöd i fastighetsfrågor.

Det planerade fastighetsunderhållet ska bygga på tekniska och ekonomiska överväganden.

Kommunstyrelsen svarar för strategisk lokalförsörjning. I dokumentet behandlas vad planeringen ska bygga på och vad den ska beskriva.

Det framgår att det är väsentligt att bolaget ingår i en formaliserad samverkansorganisation för fastighetsfrågor.

På den politiska nivån ska överläggningar avseende fastighetsfrågor och bolagets uppgift ske minst två gånger per år. Dessa överläggningar ska vara helt skilda från de ägarråd som framgår av ägardirektivet. Av intervjuerna framgår att det inte sker några möten utöver ägarsamråden.

Arbetet med att planera och genomföra underhåll, verksamhetsanpassning m m ska ske inom ramen för en lokalgrupp. Kommunens fastighetsansvarige tjänsteman är ansvarig för gruppen. Av intervjuerna framgår att lokalgruppen under senare tid varit inaktiv.

Av intervjuerna framgår otydligheter i gentemot verksamheterna i vem som betraktas som hyresvärd. Av intervjuerna framgår vidare en otydlighet om hur bedömt behov av fastighetsunderhåll inventeras, dokumenteras, prioriteras och vilken uppföljning som sker. Tidigare förfogade bolaget över underhållsbudgeten, vilken under år 2017 flyttades till kommunstyrelsen. Av kommunstyrelsens uppdragsplan framgår bland annat följande; ”Underhåll av kommunens fastigheter och anläggningar ska vara på en sådan nivå så att värdet på fastigheterna kvarstår/säkerställs”. Underhållet hanterades tidigare av bolaget genom en ersättning på 8 mnkr. Denna budget har flyttats till kommunens fastighetschef.

På tjänstemannasidan sker, genom kommunens fastighetschef, månatliga möten med bolagets VD och berörda tjänstemän, dels angående fastighetsförvaltningen, dels angående projektverksamheten.

För projektverksamheten sker huvudsakligen skriftliga beställningar, där finansieringen säkerställs genom anslag.

2.2.1. Bedömning

Ger förvaltningsavtalet, med uppdrag om att utföra kommunens fastighetsförvaltning, tillräcklig styrning och säkerställs efterlevnaden av förvaltningsavtalet på ett ändamålsenligt sätt?

Vi bedömer att förvaltningsavtalet inte ger tillräcklig styrning, samt att det saknas tillräckliga rutiner för att säkerställa att tydliga beställningar sker med tillräcklig uppföljning av faktisk leverans. Vidare bedömer vi att nuvarande reglering i form av förvaltningsavtal inte fortlöpande varit föremål för översyn vad avser omfattning i form av objekt och tjänsteinnehåll, samt att det helt har saknats rutiner för att fortlöpande revidera förvaltningsavtalet. Vi bedömer också att det finns en otydlighet om var ansvaret ligger för att inventera och i fastighetssystem uppdatera fastigheternas status till grund för en adekvat underhållsplanering.

Förvaltningsavtal, objektsförteckningar, gränsdragningslistor, reglering av löpande tjänsteköp, samt system för uppföljningar och utvärderingar behöver utvecklas för ett fungerande affärsmässigt och tydligt förhållande mellan beställare och leverantör.

Vi konstaterar att det finns systematiskt återkommande möten mellan parterna för att på tjänstemannanivå lyfta frågor avseende fastighetsförvaltning och projektledning.

Vi konstaterar samtidigt att kommunstyrelsen tagit initiativ med ambitionen att skapa en framtida tydlig ordning för hantering av kommunens fastighetsförvaltning.

3. Revisionell bedömning

3.1. Revisionell bedömning

Säkerställer kommunstyrelsen nödvändigt ägaransvar för att bolaget ges möjlighet att agera enligt bolagets bästa?

Vi bedömer att kommunstyrelsen endast delvis säkerställer nödvändigt ägaransvar för att bolaget ges möjlighet att agera enligt bolagets bästa. Bedömningen grundar vi på att kommunstyrelsen inte tillräckligt säkerställt och tydliggjort den reglering som ska gälla för den relativt stora del av bolagets verksamhet som avser kommunal fastighetsförvaltning, vilket skapar osäkerhet kring bolagets leverans i den löpande verksamhet och för planering i ett längre perspektiv.

Vi konstaterar samtidigt att kommunstyrelsen tagit initiativ med ambitionen att fatta beslut som skapar en framtida ordning för hantering av kommunens fastighetsförvaltning och som avser att tydliggöra bolagets roll i sammanhanget.

Säkerställs att ägarstyrning över den verksamhet som bedrivs av Ramunderstaden AB är ändamålsenlig och sker med tillräcklig intern kontroll?

Vi bedömer att ägarstyrningen till delar bedrivs ändamålsenligt, samt att den interna kontrollen delvis är tillräcklig. Vi baserar vår bedömning på att det finns en samordning inom kommunkoncernen vad avser att genom strategisk plan ge uppdrag som även omfattar bolaget, med en gemensam struktur för uppföljning. Vidare finns systematiskt återkommande ägarmöten. Ägardirektivet från år 2015 har varit i behov av att tydliggöras vad avser formerna för dialog, krav på att ta fram mål för verksamheten, samt tydligare distinktion mellan ägardirektiv och förvaltningsuppdrag. Detta har identifierats av kommunstyrelsen som under året gett direktiv till att arbeta fram ett nytt ägardirektiv⁴.

För att stärka den interna kontrollen i ägarstyrningen bedömer vi att strukturen på ägarmötena och den tertialvisa uppföljning som sker tydligare kopplas till utvecklade kvantitativa och kvalitativa mäte-/nyckeltal för den verksamhet som avser kommunens fastighetsförvaltning.

Grund för bedömningen framgår i nedanstående:

Kontrollmål	Kommentar
Är bolagsordning och ägardirektiv ändamålsenliga ur ett ägarperspektiv?	Delvis uppfyllt Vi bedömer att bolagsordningen är ändamålsenlig och tar hänsyn till den skärpta lagstiftningen i kommunallagen från år 2013 om kommunalrättsliga principer och underställningsplikten.

⁴ Kommunstyrelsen har behandlat förslag om nytt ägardirektiv i september med beslut i kommunfullmäktige den 10 oktober 2018.

Ägardirektivet från år 2015 har varit i behov av att tydliggöras vad avser formerna för dialog, krav på att ta fram mål för verksamheten, samt tydligare distinktion mellan ägardirektiv och förvaltningsuppdrag. Detta har identifierats av kommunstyrelsen som under året gett direktiv till att arbeta fram ett nytt ägardirektiv⁵. I övrigt återfinns viktiga delar som hur ekonomiskt avkastningskrav ska regleras, samt vilka styrdokument som ska gälla för bolaget

I förslaget till det nya ägardirektiv saknas i vilken omfattning bolaget har möjlighet att lämna anbud vid en eventuell framtida upphandling av fastighetsförvaltningen. Detta bör beaktas när beslut fattas om hur kommunens framtida fastighetsförvaltning ska bedrivas.

Är rollfördelningen tydlig mellan kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och bolaget?

Uppfyllt

Vi bedömer att rollfördelningen till stora delar är tydliggjord genom styrdokument vad avser förhållande ägare respektive bolag, förutom vad som följer av ovanstående angående ägardirektivet.

Utövas ägarstyrning i enlighet med de styrande dokumenten?

Delvis uppfyllt

Vi bedömer att ägarstyrningen till delar utövas enligt de styrande dokumenten. Ägarmöten och uppföljning sker i enlighet med den övergripande styrmodellen. Som en viktig grund för ägarstyrningen saknas dock en efter ägardirektivets framtagande upprättad överenskommelse för den av bolagets verksamhet som avser uppdrag åt kommunen. Vidare saknas, kopplat till uppdrag från kommunen, en definition om vad som ska anses vara affärsmässigt i relationen.

Bolagets VD har inte varit en del av kommunens ledningsgrupp (tjänstemannagrupp), vilket har uppmärksammats och ändrats under år 2018.

Är formerna för ägarstyrningen och uppsikten ändamålsenliga avseende omfattning och innehåll?

Delvis uppfyllt

Vi bedömer att nyckeltal för att följa kvalitativa och kvantitativa aspekter behöver utvecklas, vilken ambition även framgår av det nya ägardirektivet "Bolaget ska ta fram verksamhets-

⁵ Kommunstyrelsen har behandlat förslag om nytt ägardirektiv i september med beslut i kommunfullmäktige den 10 oktober 2018.

mål i syfte att följa trend över tid, samt att kunna göra jämförelser med andra bolag”.

Inom den del av verksamheten som rör förvaltningsavtalet har rutiner saknats för att följa upp och utvärdera nöjdhetsindex, samt i övrigt mätetal och nyckeltal som kan kopplas till att beskriva volymer och effektivitet.

För att stärka den interna kontrollen i ägarstyrningen bedömer vi att strukturen på ägar mötena och den tertialvisa uppföljning som sker tydligare behöver kopplas till utvecklade kvantitativa och kvalitativa mäte-/nyckeltal. Det gäller framförallt de delar som avser kommunens förvaltningsavtal (Dessa mäte-/nyckeltal avser att stödja dialogen på en aggregerad nivå ur ett ägarperspektiv. En mer detaljerad uppföljning av förvaltningsavtal sker i andra forum).

Det finns rutiner för att enligt kommunallagens förstärkta uppsiktspflicht årligen pröva om den verksamhet som bolaget bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.

Ger förvaltningsavtalet, med uppdrag om att utföra kommunens fastighetsförvaltning, tillräcklig styrning och säkerställs efterlevnaden av förvaltningsavtalet på ett ändamålsenligt sätt?

Ej uppfyllt

Vi bedömer att förvaltningsavtalet inte ger tillräcklig styrning, samt att det saknas tillräckliga rutiner för att säkerställa att tydliga beställningar sker med tillräcklig uppföljning av faktisk leverans. Vidare bedömer vi att nuvarande reglering i form av förvaltningsavtal inte fortlöpande varit föremål för översyn vad avser omfattning i form av objekt och tjänsteinnehåll, samt att det helt har saknats rutiner för att fortlöpande revidera förvaltningsavtalet. Vi bedömer också att det finns en otydlighet om var ansvaret ligger för att inventera och i fastighetssystem uppdatera fastigheternas status till grund för en adekvat underhållsplanering.

Förvaltningsavtal, objektsförteckningar, gränsdragningslistor, reglering av löpande tjänsteköp, samt system för uppföljningar och utvärderingar behöver utvecklas för ett fungerande affärsmässigt och tydligt förhållande

mellan beställare och leverantör.

Vi konstaterar att det finns systematiskt återkommande möten mellan parterna för att på tjänstemannanivå lyfta frågor avseende fastighetsförvaltning och projektledning.

Vi konstaterar samtidigt att kommunstyrelsen tagit initiativ med ambitionen att skapa en framtida tydlig ordning för hantering av kommunens fastighetsförvaltning.

Söderköping, oktober 2018

Lena Brönnert
Uppdragsledare

Jörn Wahlroth
Projektledare