



Göteborgs Stadshus AB

Granskning av verksamhetsåret 2019

Lekmannarevisorerna har avslutat granskningen av bolaget avseende verksamhetsåret 2019.

Våra iakttagelser och bedömningar framgår av granskningsredogörelsen som bifogas.

Vårt uttalande till årsstämman lämnas i en granskningsrapport. Granskningsrapporten skickas till bolaget *efter* det att styrelsen beslutat att fastställa årsredovisningen. Uttalandet i granskningsrapporten grundar sig på granskningsredogörelsen.

Vi vill betona vikten av att styrelsen vidtar lämpliga åtgärder med anledning av den rekommendation som lämnas och vi vill därför ha ett yttrande från styrelsen. Av yttrandet ska framgå vilka åtgärder som bolaget har gjort eller planerar att göra med anledning av rekommendationen. Yttrandet ska skickas till stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se senast den 18 juni 2020.

Göteborg den 23 januari 2020

Sven R. Andersson
lekmannarevisor utsedd av
kommunfullmäktige

Vivi-Ann Nilsson
lekmannarevisor utsedd av
kommunfullmäktige



Göteborgs Stadshus AB

– granskning av verksamhetsåret 2019

2020-01-23

Januari 2020
Göteborgs Stadshus AB – granskning av verksamhetsåret 2019
Diarienummer: 0154/19
Stadsrevisionen i Göteborgs Stad
Yrkesrevisor: Lisa Nöjd
www.goteborg.se/stadsrevisionen

Innehåll

1	Sammanfattning	4
2	Granskning av verksamheten	5
2.1	Grundläggande granskning	5
2.1.1	Nytt ägardirektiv	5
2.1.2	Bedömning	8
2.2	Granskning av ärendeberedningsprocessen	9
2.2.1	Utgångspunkter i granskningen	9
2.2.2	Iakttagelser	10
2.2.3	Stickprovsgranskningen	12
2.2.4	Styrelseenkäten	17
2.2.5	Bedömning	18
2.3	Uppföljning av offentlighet och sekretess	19
2.3.1	Iakttagelser	19
2.3.2	Bedömning	19
3	Lekmannarevisorernas uppdrag och rapportering	20
4	Språkbruk och revisionstermer	20

1 Sammanfattning

Styrelse och verkställande direktör ansvarar för att bolagets verksamhet bedrivs i enlighet med lagar och föreskrifter, bolagsordning samt ägardirektiv.

Lekmannarevisorernas uppdrag är att granska om bolagets verksamhet sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt om bolagets interna kontroll är tillräcklig.

Årets granskning av bolaget omfattar:

- grundläggande granskning
- ärendeberedningsprocessen
- uppföljning av föregående års rekommendation.

Granskningen visar att bolaget har förbättringsområden när det gäller ärendeberedningsprocessen. Detta har framkommit inom såväl den grundläggande granskningen som i den specifika granskningen av ärendeberedningsprocessen. Därför lämnar vi följande rekommendation:

Lekmannarevisorerna rekommenderar verkställande direktören att, i syfte att effektivisera ärendeberedningsprocessen, revidera och därefter implementera "Anvisning ärendeberedning koncernen Göteborgs Stadshus AB" på samtliga nivåer inom koncernen Stadshus.

I övrigt bedömer vi att bolaget har skött verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt att den interna kontrollen har varit tillräcklig.

2 Granskning av verksamheten

Styrelse och verkställande direktör ansvarar för att bolagets verksamhet bedrivs i enlighet med lagar och föreskrifter, bolagsordning samt ägardirektiv.

Lekmannarevisorernas uppdrag är att granska om bolagets verksamhet sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt om bolagets interna kontroll är tillräcklig.

Granskningen av verksamheten omfattar en grundläggande del, som är en översiktlig granskning av bolagets ledning och styrning samt interna kontroll, en specifik del som är en granskning av ärendeberedningsprocessen samt en del som innefattar uppföljning av en rekommendation som har lämnats vid tidigare års granskning.

2.1 Grundläggande granskning

Den grundläggande granskningen syftar till att översiktligt bedöma bolagets ledning och styrning samt interna kontroll. Det innebär att revisorerna löpande följer styrelsens protokoll och handlingar och informerar sig om verksamheten. Granskningen omfattar följande delar:

- följsamhet mot ägardirektiv
- följsamhet mot kommunfullmäktiges riktlinjer och direktiv för Göteborgs Stads bolag
- följsamhet mot kommunfullmäktiges budget
- följsamhet mot kommunfullmäktiges riktlinjer för styrning, uppföljning och kontroll
- följsamhet mot kommunfullmäktiges regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning
- styrning och uppföljning av verksamhet och ekonomi
- beslutsunderlag
- hantering av särskilda uppdrag från kommunstyrelsen/kommunfullmäktige.

2.1.1 Nytt ägardirektiv

Göteborgs Stadshus AB:s ägardirektiv definierar det kommunala ändamålet med verksamheten samt bolagets uppdrag och är därmed ett av de centrala styrdokumentet för bolaget. Med syfte att underlätta kommunstyrelsens uppsikt över stadens samtliga verksamheter samt kommunfullmäktiges ägarstyrning av bolagen genomfördes 2019 en översyn av stadens bolags ägardirektiv. Målet var att skapa en gemensam struktur i samtliga ägardirektiv.

Parallellt med detta sågs *Riktlinjer och direktiv för Göteborgs Stads bolag* över, vilket resulterade i att det ersattes av *Göteborgs Stads riktlinjer för ägarstyrning*.

Samtidigt lämnade stadsledningskontoret ett förslag till nytt ägardirektiv för Stadshus.

I den löpande granskningen av styrelsens protokoll och handlingar har vi noterat att de fackliga företrädarna har haft synpunkter med anledning av de beslut och medföljande åtgärder som Stadshus har vidtagit som ett resultat av denna översyn. I årets granskning av Stadshus har en specifik granskning av ärendeberegningsprocessen genomförts (se sidan 9). I denna specifika del har vi tagit tre stickprov av de ärenden som styrelsen har hanterat under 2019. Men med anledning av det ovan beskrivna har vi inom ramen för den grundläggande granskningen även tittat särskilt på hanteringen av just detta beslutsärende. Nedan följer iakttagelser och bedömningar utifrån denna granskning.

2.1.1.1 Kommunstyrelsen

Vid kommunstyrelsens möte den 11 september 2019 beslutade en oenig styrelse att tillstyrka samt föreslå kommunfullmäktige att anta ett reviderat ägardirektiv för Stadshus i enlighet med stadsledningskontorets förslag, men med tillägget att ”stadsdirektören är tillika verkställande direktör för Stadshus”.¹

2.1.1.2 Kommunfullmäktige

Vid sammanträde den 12 september 2019 beslutade kommunfullmäktige, i oenighet, enligt kommunstyrelsens förslag (ovan). Fullmäktige beslutade också att det då gällande ägardirektivet för Stadshus skulle upphävas när bolagsstämman i Stadshus har antagit det reviderade ägardirektivet.

2.1.1.3 Göteborgs Stadshus AB

Av Stadshus styrelsehandlingar framgår att en extra bolagsstämma hölls den 19 september 2019 (per capsulam) då beslut att anta det av fullmäktige reviderade ägardirektivet fattades.²

Stadshus kallade den 30 september 2019 till förhandling i enlighet med § 11 lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) gällande förslag till beslut om förändringar i verksamheten inom Stadshus. Förhandlingen ägde rum samma dag. Av förhandlingsprotokollet framgår att ”arbetsgivaren föreslår att Stadshus vid kommande styrelsemöte (den 30 september 2019) fattar beslut om att:

- utse Eva Hessman, tillika stadsdirektör, till verkställande direktör för Göteborgs Stadshus AB per den 1 oktober 2019
- i Göteborgs Stadshus AB:s organisation inrätta en tjänst som vice verkställande direktör och att omgående påbörja rekrytering till tjänsten.

¹ Kommunstyrelsens protokoll 2019-09-11 § 653 0518/19

² Göteborgs Stadshus AB protokoll fört per capsulam vid extra bolagsstämma 2019-09-19

Rekryteringen kommer att genomföras i enlighet med Göteborgs Stads riktlinjer för rekrytering av förvaltnings- och bolagschefer

- utse Anders Söderberg till tillförordnad vice verkställande direktör i Göteborgs Stadshus AB per den 7 oktober 2019 och till dess ordinarie vice verkställande direktör utses.”³

De fackliga parterna framförde att de ansåg att förslaget till beslut saknade facklig förankring och att beslutsgången varken följt MBL:s regler eller intentionerna i stadens samverkansavtal. Samtidigt konstaterade parterna att arbetsgivaren fick anses ha fullgjort sin förhandlingsskyldighet i enlighet med § 11 MBL, och att § 14⁴ inte avsågs att aktualiseras.

Direkt efter förhandlingen, den 30 september 2019 höll Stadshus styrelsemöte och en oenig styrelse beslutade i enlighet med ovan förslag.⁵ Även nu lyftes kritiska synpunkter avseende hanteringen. Av protokollsanteckningar framgår att ”Den föreslagna förändringen är att betrakta som en omorganisation. Den har inte förankrats i Samverkan/MBL med de fackliga organisationerna. Utvärdering av befintlig organisation samt riskbedömning inför förändringen har inte genomförts. Syfte och mål med omorganisationen har inte tydligt beskrivits.” Såvitt vi har noterat har ingen riskbedömning eller utvärdering genomförts i samband med inrättandet av tjänsten som tillförordnad vice verkställande direktör.

2.1.1.4 Regelverk vid rekrytering och förändring i verksamhet

Vid rekrytering och förändringar i verksamhet finns regelverk som ska följas. Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) § 11 anger att ”Innan arbetsgivare beslutar om viktigare förändring av sin verksamhet, ska han på eget initiativ förhandla med arbetstagarorganisation i förhållande till vilken han är bunden av kollektivavtal. Detsamma ska iakttas innan arbetsgivare beslutar om viktigare förändring av arbets- eller anställningsförhållandena för arbetstagare som tillhör organisationen.”

Göteborgs Stads riktlinjer för rekrytering, utveckling och avveckling av förvaltnings- och bolagschefer beskriver hur rekrytering, anställningsvillkor och avveckling ska hanteras inom staden⁶. Riktlinjen gäller för alla stadens förvaltningar och bolag och ska säkerställa en enhetlig och rättssäker hantering vid rekrytering och avveckling av förvaltnings- och bolagschefer. Av dessa riktlinjer, men även stadens samverkansavtal framgår att inför beslut om tillsättning av vald kandidat ska det samverkas formellt med aktuell facklig rekryteringsgrupp enligt MBL. Tillsättning av tillförordnad bolagschef är dock inte lika tydligt reglerat i stadens riktlinjer som en ordinarie rekrytering.

³ Förhandlingsprotokoll 2019-09-30 diarienummer: 0105/19

⁴ Uppnås icke enighet vid förhandling enligt första stycket, ska arbetsgivaren på begäran förhandla även med central arbetstagarorganisation.

⁵ Stadshus protokoll 2019-09-30, §§151-153

⁶ Beslutad av kommunfullmäktige 2019-02-21

Samverkansavtalet säger att rekrytering av chefer, samt rekrytering till andra strategiskt viktiga tjänster, är av väsentlig betydelse.

Stadens riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll anger att ”styrelse ska säkerställa att riskhantering sker kontinuerligt inom väsentliga verksamhetsområden, processer och projekt samt alltid vid större förändringar i verksamheten”.

2.1.1.5 Verkställighet av beslut?

Granskningen har visat att Stadshuset i det aktuella fallet inte genomförde en rekryteringsprocess. Enligt uppgift från Stadshuset bedömde bolaget att tillsättandet av stadsdirektören som verkställande direktör (och därmed även avsättningen av dåvarande verkställande direktör) var att betrakta som ett verkställighetsbeslut utifrån kommunfullmäktiges beslut om det reviderade ägardirektivet. Av Stadshuset styrelseprotokoll från den 30 september 2019 där besluten framgår, går det dock inte att utläsa att dessa beslutsåtgärder var ett resultat av det tidigare beslutet i fullmäktige om Stadshuset ägardirektiv.

Riktlinjerna för rekrytering anger att en tillförordnad chef kan anställas i avvaktan på tillsättning eller vid längre frånvaro från ordinarie befattningshavare. Av styrelseprotokollet (den 30 januari 2019) framgår att ”tjänsten som vice verkställande direktör inrättas och att tillförordnad vice direktör utses”. Det framgår också att en rekrytering ska påbörjas och genomföras enligt kraven i stadens beslutade rekryteringsprocess. Enligt vad som har framkommit i granskningens intervjuer menar Stadshuset att inrättandet av tjänsten vice verkställande direktör samt tillsättandet av (tillförordnad) vice verkställande direktör inte omfattas av kraven i fullmäktiges riktlinjer för rekrytering.

2.1.2 Bedömning

Lekmannarevisorernas översiktliga bedömning är att Stadshuset har en i huvudsak tillfredsställande ledning och styrning samt tillräcklig intern kontroll inom de områden som har omfattats av den grundläggande granskningen.

Fullmäktiges beslut om ändrat ägardirektiv för Stadshuset har medfört åtgärder från Stadshuset sida då beslutet bland annat har inneburit att stadsdirektören också ska vara verkställande direktör för Stadshuset. I granskningen har vi följt beslutsgången avseende detta ärende. Vi har då konstaterat att det råder viss oenighet om följsamheten mot regelverket, bland annat om samverkan enligt MBL har skett. Utifrån det förhandlingsprotokoll som upprättades inför de olika besluten är det vår bedömning att samverkan enligt MBL har skett. Vi gör inte heller någon annan bedömning än att parterna har varit överens om den delen, även om det uttryckts synpunkter på själva hanteringen av åtgärderna som vidtagits.

När det gäller följsamhet mot den av fullmäktige beslutade rekryteringsprocessen gör lekmannarevisorerna bedömningen att det är rimligt att se avsättande och tillsättande av verkställande direktör som ett rent

verkställighetsbeslut av de beslut som fullmäktige och den extra bolagsstämman fattade. Däremot menar vi att ärendet saknar den historik, det sammanhang och den bakgrund som krävs för att få den förståelsen. Det försvarar också möjligheten att kunna läsa ärendet självständigt.

När det gäller inrättandet av tjänsten vice verkställande direktör menar vi att det är att betrakta som en omorganisation i MBL:s mening då det är en ny tjänst som inrättas. Utifrån det är det vår bedömning att Stadshus inte har följt riktlinjen för styrning, uppföljning och kontroll som anger att ”styrelse ska säkerställa att riskhantering alltid sker vid större förändringar i verksamheten”. Däremot bedömer vi att själva tillsättandet av tillförordnad vice verkställande direktör följer regelverket och att det är positivt att Stadshus har beslutat att även göra det vid rekrytering av ordinarie verkställande direktör.

Lekmannarevisorerna kan i detta konstatera att det ur förtroendesynpunkt är av stor betydelse att bolaget i egenskap av moderbolag i Stadshuskoncernen alltid uppvisar en god följsamhet mot gällande regelverk.

2.2 Granskning av ärendeberedningsprocessen

2.2.1 Utgångspunkter i granskningen

Syftet med granskningen har varit att bedöma om ärendeberedningsprocessen är ändamålsenlig i den meningen att den ger styrelsen goda förutsättningar att fatta väl avvägda och kvalitativt underbyggda beslut.

Beredning av ärenden har en central roll i den kommunala förvaltningen och för den politiska processen. Ärendeberedningen syftar till att åstadkomma ett tillförlitligt och allsidigt belyst underlag för de beslut som beslutsfattarna står inför. Det kräver att styrelsen har tillgång till så pass tillräckliga och genomarbetade underlag att besluten kan anses vara välgrundade. Ärenden ska beredas i god tid i alla led i beslutsprocessen. De ska hålla god kvalitet och rutiner ska vara ett stöd i beslutsfattandet.

Dåligt beredda ärenden kan leda till beslut som medför oönskade ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser samt minskat förtroende för den beslutande verksamheten och staden som helhet. En bristfällig ärendeberedningsprocess kan även innebära att beslut inte är juridiskt korrekta och därmed riskerar besluten att upphävas.

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer, en styrelseenkät samt tre stickprov av ärenden som styrelsen har hanterat under 2019.

2.2.1.1 Revisionskriterier

Revisionskriterier i granskningen utgörs av aktiebolagslagen där det framgår att ”Beslut får inte fattas i ett ärende, om inte såvitt möjligt samtliga styrelseledamöter har:

1. fått tillfälle att delta i ärendets behandling
2. och fått ett tillfredsställande underlag för att avgöra ärendet.”

Vi lutar oss även mot fullmäktiges riktlinjer för styrning, uppföljning och kontroll som anger styrelsens ansvar att lyfta ärenden som innebär antingen en avsevärd förändring av verksamheten eller är av principiell art i förhållande till inriktningar, mål och uppdrag till kommunfullmäktige för ställningstagande. Vidare att styrelsen har ansvar för att samråda med och aktivt söka samverkan med andra när de egna besluten och det egna agerandet påverkar andra eller är nödvändigt för att uppnå helhetssyn i genomförandet av fullmäktiges inriktningar, mål och uppdrag. Resultatet och konsekvenserna av samverkan ska alltid ingå som en del i det aktuella beslutsunderlaget. För att kunna ta ansvar för verksamheten och fatta nödvändiga beslut ska styrelsen se till att den är tillräckligt informerad.

Granskningens iakttagelser bedöms också mot *Anvisning ärendeberedning koncernen Göteborgs Stadshus* som gäller för samtliga hel- och delägda bolag inom koncernen från och med mars 2017. Med fokus på ärendeberedning syftar anvisningen till att utveckla ägarstyrningen och förtydliga ansvar och roller mellan Stadshus AB och kommunstyrelsen. Ärendeberedning ska genomföras på ett ändamålsenligt och strukturerat sätt på alla nivåer i organisationen. Varje nivå ska sträva efter att i beredningen ”skickliggöra” beslutsfattare på andra nivåer i hierarkin i de frågeställningar som ett ärende behandlar. Anvisningen omfattar kvalitetskrav, innehåll, processer för olika typer av ärenden, malldokument med mera. Anvisningen hänvisar till fullmäktiges beslut om grafisk profil som syftar till att göra Göteborgs Stad till en tydlig och enhetlig avsändare för medborgare och andra intressenter. Stadens ärendemallar är en del i den grafiska profilen. I anvisningen lyfts också lagkravet om tillgänglighetsanpassning. Ärenden av principiell beskaffenhet eller av större vikt ägnas särskild uppmärksamhet i anvisningen.

Avslutningsvis framgår av anvisningen att ett enskilt ärende ska vara komplett i bemärkelsen att historik, sammanhang och bakgrund som krävs för beslut ska ges i det aktuella ärendet, det vill säga att varje beslutsunderlag ska kunna läsas ”självständigt”.

2.2.2 Iakttagelser

2.2.2.1 Egna rutiner

Vid beredning av ärenden inom Stadshus hänvisas till anvisningen för ärendeberedning som utgör ett av revisionskriterierna i denna granskning. Anvisningen som är gällande för samtliga bolag inom Stadshuskoncernen är beslutad av verkställande direktören för Stadshus.

I anvisningen beskrivs beredningsprocessen för dessa typer av ärenden:

- av principiell beskaffenhet eller av större vikt
- som följer av uppdrag som beslutats i kommunfullmäktige och riktats direkt till bolag i koncernen
- som utgör återrapportering av aktiviteter i handlingsplaner
- besvarande av remisser som en del i kommunstyrelsens beredning
- besvarande av motioner som en del i kommunstyrelsens
- beredning av motioner väckta i kommunfullmäktige.

Anvisningen anger följande: ”Göteborgs Stad är genom kommunfullmäktige ägare av stadens bolag. Fullmäktige är också formellt det organ som utövar ägarstyrningen. Stadshuset har i sin roll som koncernmoder, genom ägardirektivet, i uppdrag att bland annat främja en aktiv ägarstyrning. Samordning av processer och struktur samt klarläggande av ansvar och roller i beredningen av beslutsunderlag är viktiga i syfte att säkerställa ägarens möjlighet att styra samt fatta beslut utifrån kvalitetssäkrade och allsidigt belysta underlag.”

Av innehållet i anvisningen framgår att den syftar till att i dialog med övriga intressenter, konkretisera riktlinjer och direktiv och utveckla det praktiska ägarstödet med avseende på beredning av underlag för politiska beslut i bolagskoncernen. Förutsättningarna för ökad kvalitet i ärendena bedöms därmed öka. Varje bolagsstyrelse inom koncernen har ett ansvar för att identifiera, formulera och hemställa om fullmäktiges ställningstagande i principiella frågeställningar. Vikten av det betonas genom att hänvisa till att ”kommunfullmäktige som ägare ska kunna styra och påverka inriktning och utveckling inom stadens bolag”.

Någon ytterligare rutinbeskrivning, vägledning eller liknande för ärendeberedning har inte framkommit i granskningen. Enligt uppgift från Stadshuset pågår en revidering av anvisningen med anledning av att andra stadens gemensamma styrande dokument, med koppling till ärendeberedning, har reviderats under året.

2.2.2.2 Processen

Av intervjuer framkommer att det efter årsskiftet 2019 infördes ett nytt arbetssätt för instyrning av ärenden och planering av möten. Detta innebär bland annat tätare möten för att bereda ärenden till kommande styrelsemöten. På det följer att verkställande direktörens avstämning med presidiet avseende dagordningen numera sker enligt samma systematik. För instyrning av ärenden i beredningsprocessen används ett exceldokument, som är tillgängligt för samtliga medarbetare. Enligt intervjuer har en av medarbetarna ett särskilt kontrollansvar för korrekt prioritering av ärenden. Handlingar inför styrelsemöten kommer styrelsen tillhanda cirka tio dagar innan aktuellt möte.

2.2.3 Stickprovsgranskningen

I granskningen ingår tre stickprov av ärenden som styrelsen har hanterat under 2019. Det första stickprovet är ett uppdrag från kommunfullmäktige och det andra är ett uppdrag från fullmäktiges budget 2019. Det tredje stickprovet är en återrapportering av ett uppdrag som Stadshus har gett till ett av moderbolagen inom koncernen i samband med ägardialog.

2.2.3.1 Modell över hur antalet bostadsförvaltande bolag kan bli färre

Stickprov nummer ett är ett uppdrag från kommunfullmäktige den 5 juni 2014: **Stadshuset AB ges i uppdrag att återkomma med en modell över hur antalet bostadsförvaltande bolag i koncernen skulle kunna bli ytterligare färre.**

Vid Stadshus styrelsemöte den 21 januari 2019 hanterades ärendet som en avrapportering av uppdrag från fullmäktige gällande antal bostadsförvaltande bolag.

Med utgångspunkt i Stadshus uppdrag från fullmäktige 2014 gav Stadshus i sin tur 2017 Förvaltnings AB Framtiden (Framtiden) uppdraget att ”beskriva sin strategi för att åstadkomma en effektiv ägarstyrning av Framtidenkoncernen samt att värdera för- och nackdelar med nuvarande koncernstruktur inom Framtiden”. Stadshus svar på kommunfullmäktiges uppdrag bygger på en översyn/utredning som Framtiden genomförde och avrapporterade till Stadshus i juni 2018 med anledning av detta uppdrag.

Av underlaget som har granskats framgår att under den tid som Framtidens utredning/översyn pågick genomfördes en löpande avstämning på tjänstepersonsnivå i Framtiden, Stadshus och stadsledningskontoret. Även dialog mellan styrelserna i Framtiden och Stadshus genomfördes vid tre tillfällen (november 2017, februari 2018 och i samband med ägardialogen i mars 2018). I samband med ägardialogen uppdrogs Framtiden att skriftligen avrapportera resultatet av översynen, vilket alltså skedde i juni 2018.

Det granskade underlaget utgörs av Stadshus tjänsteutlåtande, Framtidens rapport *Strukturöversyn av Framtidenkoncernen 2018-05-02* och Framtidens styrelseprotokoll den 15 maj 2018.

Framtidens rapport är en omfattande översyn som baseras på ett gediget underlag i form av riskanalyser ur flera olika perspektiv, benchmark med andra kommunägda och privata fastighetsägare samt intervjuer med styrelseledamöter och verkställande direktörer i dotterbolagen och med fackliga företrädare. Tre olika alternativa lösningar belyses med analyser av vilka förutsättningar som respektive lösning kan skapa för att i nästa skede utforma en optimal förvaltningsorganisation. Med externt konsultstöd och moderbolagets ledningsgrupp har en risk- och kvalitetsanalys (bifogad underlaget) genomförts för vart och ett av de tre förslagen. Framtidens styrelse har tagit ställning till de tre alternativen och av protokollet framgår vilket av de tre förslagen som styrelsen förordade.

I Stadshus tjänsteutlåtande sammanfattas de väsentligaste delarna av Framtidens rapport. Stadshus har gjort en bedömning av rapporten samt det förslag som Framtiden förordar. Arbetet som Framtiden har genomfört bedöms av Stadshus som ”grundligt och väl genomfört och bidrar till att skapa en god grund för den fortsatta politiska dialogen”. Stadshus har inte gjort en egen värdering av omvärldsperspektivet eller ekonomiska konsekvenser inom ramen för detta tjänsteutlåtande, utan hänvisar till Framtidens utredning som underlag.

Av underlaget framgår att Stadshus verkställande direktör tar utgångspunkt i Framtidens utredning i sin bedömning av att det förslag som Framtiden förordat svarar mot det uppdrag som fullmäktige gav till Stadshus 2014. Styrelsen för Stadshus beslutade den 21 januari 2019 därmed att lämna ovan beskrivna handling som ”svar på uppdrag från kommunfullmäktige den 5 juni 2014 och att överlämna ärendet till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige”.

Vi noterar att det går fem år från det att uppdraget gavs till Stadshus från fullmäktige till dess att avrapportering i Stadshus sker. Av det granskade underlaget framgår att styrelsen i Stadshus vid flera tillfällen har värderat frågan om lämplig tidpunkt för att aktivera uppdraget med hänsyn till att Framtidenkoncernen berördes av flera andra omfattande uppdrag som följde av bolagsöversynen. Vid ägardialogen mellan styrelserna i Stadshus och Framtiden 2017 lyftes så frågan om ägarstyrning och koncernstruktur. Handlingsplanen som upprättades efter ägardialogen beslutades av Stadshus styrelse den 8 maj 2017 och innefattade det uppdrag som därmed gavs till Framtiden. Från det att uppdraget gavs till Framtiden och det ursprungliga uppdraget från fullmäktige avrapporterades har ytterligare drygt två år passerat. Skälen till fördröjningen i det första läget beskrivs en bit in i beslutsunderlaget men framgår inte av den sammanfattning som finns att läsa i tjänsteutlåtandets inledning.

2.2.3.2 Förbereda försäljning av hela eller delar av bolag

Stickprov nummer två är ett uppdrag till Stadshus ur kommunfullmäktiges budget 2019:

Göteborgs Stadshus AB ges i uppdrag att förbereda försäljning av hela, eller delar av bolag samt mark- och fastighetsinnehav inom koncernen.

Ärendet har hanterats i Stadshus styrelse i april, juni, augusti, september, oktober och december 2019.

Vid första tillfället den 23 april 2019 (extrainsatt styrelsemöte) gavs styrelsen muntlig information om projektplaneringen. Den muntliga informationen kompletterades med ett bildspel av vilket det framgick att syftet med mötet även var att möjliggöra diskussion samt få vägledning i vissa frågor. Bildspelet visade en för uppdraget tänkt projektorganisation och dess roller från uppdragsgivare till arbetsgrupper. Av underlaget framgick förslaget att dela upp uppdraget i flera delprojekt med olika tidplaner för genomförande och rapportering. Avslutningsvis presenterades en av Mannheimer Swartling uppskattad process för en avyttring från planering till genomförande (eventuell försäljning av GS Buss AB). Styrelsen beslutade att anteckna informationen

samt ge verkställande direktören i uppdrag att fortsätta projektplaneringen utifrån styrelsens diskussion.

Vid nästa styrelsemöte den 18 juni 2019 hanterades ärendet som starten på arbetet med fullmäktiges uppdrag. Beslutsunderlaget är ett tjänsteutlåtande och ett projektdirektiv som på en övergripande nivå beskriver tillvägagångssätt, målsättningar, övergripande tidplan och grundläggande principer för projektorganisationen samt vilka områden/kriterier som ska analyseras i utredningsarbetet. Innehållsmässigt är det (om än något utvecklat) samma som bildspelet vid den tidigare muntliga presentationen (se ovan). Av tjänsteutlåtandet framgår att Stadshus gör tolkningen av fullmäktigeuppdraget som att de ska ”utreda förutsättningar för och konsekvenser av försäljning samt, där det bedömdes som relevant, avveckling av verksamhet alternativt omvandling till förvaltning”. Enligt det överordnade projektdirektivet, vilket skulle vara styrande för samtliga delprojekt, skulle arbetet således bedrivas i enlighet med följande uppdrag: ”För verksamheter och bolag i Stadshuskoncernen utreda förutsättningar för och konsekvenser av försäljning samt, där det bedöms som relevant, avveckling av verksamhet alternativt omvandling av verksamhet till förvaltning. Avsteg från det beslutade uppdraget eller beslut om att verksamheter och bolag inte ska ingå i utredningsuppdragen/delprojekten ska motiveras i respektive projektdirektiv.”

Enligt det styrande projektdirektivet, ”ska, i samband med beslut om uppstart av respektive delprojekt, vissa underlag finnas med i syfte att möjliggöra väl preciserade och avgränsade delprojekt”. Vidare anges att ”varje underkoncern ska belysas i den ordning som styrelsen prioriterar och den struktur som framgår av det överordnade projektdirektivet. Delprojekten ska därutöver innehålla en analys av vilka åtgärder som behöver vidtas för beslutet. Fullmäktiges ställningstagande ska inhämtas inför varje försäljningsuppdrag”. En oenig styrelse beslutade i enlighet med detta förslag om övergripande projektdirektiv.

Vi noterar att de krav som ställs i det överordnade projektdirektivet avseende hur delprojekten ska hanteras och rapporteras ligger väl i linje med de krav som ställs i anvisningen för ärendeberedning samt stadens mallar för ärendeberedning.

Vid mötet i juni hanterades även de tre första delprojektdirektiven. Ett avsåg utredning av att avyttra GS Buss AB och GS Trafikantservice AB. Styrelsen godkände förslaget till beslut om att starta denna utredning. De ytterligare två delprojektdirektiven rörde lokalkoncernen och Göteborgs Hamn AB (Hamnen). Båda bordlades till den 26 augusti 2019. Av ärendebeskrivningen avseende lokalkoncernen framgår att utöver fullmäktiges uppdrag i budget 2019 har styrelsen i Stadshus den 18 februari 2019 dessutom gett verkställande direktören i uppdrag att ”i samverkan med berörda bolag, genomlysna lokalkoncernens struktur samt återkomma till styrelsen med förslag på hur lokalkoncernen lämpligen kan organiseras”. Inom ramen för delprojektet skulle alltså även detta uppdrag hanteras.

Vi konstaterar att dessa tre delprojektdirektiv är formulerade helt enligt den struktur som det beslutade övergripande direktivet föreskriver.

Vid styrelsemötet den 26 augusti 2019 togs de bordlagda ärenden (lokalkoncernen och Hamnen) upp igen. Av underlagen noterar vi att ingen ytterligare information har tillkommit i beslutsunderlagen. Vid detta tillfälle fattade styrelsen beslut om att godkänna båda delprojektdirektiven.

Delprojektdirektivet med inriktning avseende ej strategiska fastigheter hanterades vid styrelsemötet den 30 september 2019. I underlaget beskrivs att ”projektet är nära sammankopplat med de båda uppdragens delprojekt med inriktning avseende lokalkoncernen samt delprojekt med inriktning avseende Göteborgs Hamn AB. Delprojektet bör således drivas i dialog och avstämning med dessa två andra delprojekt”. Styrelsen beslutade att godkänna förslaget. Vi noterar att också detta ärende följer den beslutade strukturen.

Vid mötet den 28 oktober 2019 rapporterades utredningarna gällande förutsättningar för och konsekvenser av en avyttring av GS Buss samt GS Trafikantservice i varsitt separat ärende. I tjänsteutlåtandena redogörs för historiken för de båda ärendena. Rapporterna innehåller beskrivning av verksamheterna i sina nuvarande organisationer och roller, omvärld och konkurrenssituation, ekonomi, HR och juridiska aspekter. Rapporterna avslutas med en samlad bedömning av Stadshus. Båda ärendena bordlades av styrelsen.

Även delprojektdirektiven Turism, Kultur och Evenemang och Interna bolag hanterades vid oktobermötet. I dessa är förslag till beslut att inte starta utredning för genomlysning, därav skiljer de sig i utformning från de övriga delprojektdirektiven. Enligt det styrande projektdirektivet ska beslut om att verksamheter och bolag inte ska ingå i utredningsuppdragen/delprojekten motiveras i respektive delprojektdirektiv. Granskningen visar att båda projektdirektiven innehåller motivering till varför en utredning inte förordas. Samtliga bolag inom respektive delprojekt ingår i motiveringen. Styrelsen beslutade i enlighet med förslagen. Vid styrelsemötet i december togs de två bordlagda ärenden (GS Buss och GS Trafikantservice) upp återigen. Vi noterar att ingen ytterligare information har tillkommit i underlagen.

2.2.3.3 Higabs uppdrag att utreda möjligheter till samordning och synergier

Stickprov nummer tre är en återsrapportering (den 18 februari 2019) av ett uppdrag som Stadshus den 11 juni 2018 gav till Higab AB i 2018 års upprättade handlingsplan utifrån genomförd ägardialog:

Higab ges i uppdrag att utreda vilka möjligheter till samordning och synergier som finns inom koncernen samt vilka aktiviteter som kan behöva göras utifrån analysen.

Enligt anvisningen för ärendeberedning ska rapportering utifrån en handlingsplan ske i en skriftlig rapport och alltid behandlas av styrelsen i det rapporterande bolaget innan den går till Stadshus styrelse. I de fall rapporteringen bedöms innehålla väsentlig information utifrån kommunstyrelsens uppsiktsplikt ska rapporten och Stadshus yttrande sändas till

kommunstyrelsen efter behandling i Stadshus styrelse. Av beslutet från den återrapporterande styrelsen ska det framgå att rapporten är en återrapportering av handlingsplan. Om rapporteringen sker i annan form än skriftlig ska det framgå av handlingsplanen. Enligt uppgift från Stadshus kan dock handlingsplanens instruktion om återrapportering ändras under ärendeberedningen i de fall det visar sig att en annan rapporteringsform än den föreslagna är att föredra.

Enligt den aktuella handlingsplanen, skulle styrelsen i Stadshus ges en muntlig avstämning i oktober 2018 samt en skriftlig rapportering i november för styrelsehantering i december samma år, gällande uppdraget som har getts till Higab. Granskningen visar att det har skett en muntlig rapportering vid oktobermötet då ledamöter och tillförordnad verkställande direktör för Higab gästade Stadshus styrelse. Till den muntliga presentationen fanns ett bildspel som redogör för Higabs slutsats och skälen i punktform. Av bildspelet framgår tre utredningsuppdrag varav ett benämns som *Ökad integrering mellan Higab och GöteborgsLokaler* samt Higabs bedömning och förslag till beslut. Förslaget till beslut var att ”Higab har svarat upp mot uppdraget och gett verkställande direktören i uppdrag att genomlys lokalkoncernen och återkomma med förslag på organisering”. Vi noterar att det dröjer till februari 2019 innan ärendet återigen fanns med på Stadshus styrelseagenda. Det framkommer, såvitt vi kan se, inte någon förklaring till dröjsmålet. Enligt handlingsplanen skulle en skriftlig rapport ha lämnats till styrelsen i Stadshus i november för att kunna hanteras vid styrelsemötet i december 2018. Detta har alltså inte skett. Enligt uppgift från bolaget kan tiden för återrapportering komma att ändras av olika skäl och att det inte bedöms värdefullt att regelmässigt ange skälet till ändrad tidplan vid återrapportering.

I beslutsunderlaget till styrelsemöte den 18 februari 2019 benämndes ärendet som ”Higab AB:s återrapportering av uppdrag ur *Handlingsplan 2018 – Samordning och effektivisering inom Lokalkoncernen.*” En genomläsning av underlaget visar att styrelsen i Higab har gett sin verkställande direktör ett deluppdrag, vilket skulle utgöra ett första steg inom ramen för det ursprungliga uppdraget. Deluppdraget är en utredning om ökad integrering mellan Higab och GöteborgsLokaler. Vidare framgår att en komplettering ska genomföras, där möjligheter och konsekvenser av att överföra fastighetsförvaltning från Älvstranden till Higab (eller annat bolag inom koncernen) ska utredas. Till denna komplettering skulle också möjligheter till koncerngemensam HR- respektive ekonomifunktion utredas. Ärendehandlingen som utgör vårt stickprov behandlade alltså endast utredningen som handlar om ökad integrering mellan Higab och GöteborgsLokaler. Av sammanfattningen som utgör första sidan till beslutsunderlaget framgår inte detta på ett tydligt sätt. Först på sidan tre i underlaget förstås att detta är en avrapportering av en del i det uppdrag som gavs till Higab i handlingsplanen 2018.

Underlaget som vi har granskat återger kortfattat en konsultutredning av samordningsvinster vid en fusion mellan Higab och GöteborgsLokaler. Det går också att utläsa att en samverkan mellan Stadshus, Higab och GöteborgsLokaler har skett i form av tre workshoppar. Vidare att ”med varierande grad av

samordning” har fem scenarier lyfts. Varje scenario har analyserats utifrån ett antal områden, i syfte att se vilken påverkan det kunde tänkas få vid genomförande.

Stadshus styrelse beslutade den 18 februari 2019 att anteckna Higabs rapport samt att ge sin verkställande direktör i uppdrag att ”i samverkan med berörda bolag, genomlysna hela lokalkoncernens struktur samt återkomma till styrelsen med förslag på hur lokalkoncernen lämpligen kan organiseras”. Vi noterar att detta uppdrag återkommer under året i det ärende som utgör vårt stickprov nummer två i denna granskning; ”Förberedning av försäljning av bolag”.

Vi konstaterar vissa svårigheter att följa ärendet, bland annat för att det inte, på ett tydligt vis, framkommer att uppdraget har delats upp av Higab. När vi tittat på Higabs styrelsehantering av ärenden kan vi av Higabs styrelseprotokoll den 21 februari 2019 se att hela uppdraget återrapporterades vid detta tillfälle men under två paragrafer (§12 och 13). Under §12 hanterades samordningen mellan Higab och GöteborgsLokaler och under §13 Älvstranden och Parkeringsbolaget. Styrelsen i Higab beslutade dels att (§12):

1. ”föreslå en fusion av Higab och GöteborgsLokaler
2. överlämna ärendet för vidare behandling i Stadshus samt att Higabs uppdrag i handlingsplanen 2018 från Stadshus därmed förklaras fullgjorda.”

dels att (§13):

1. ”bordlägga ärendet Samordning och effektivisering inom Lokalkoncernenuppdrag gällande Parkeringsbolaget och Älvstranden.”

Av underlaget i Stadshus styrelse (det som utgör vårt stickprov) går det inte att utläsa att en del av det ursprungliga uppdraget har bordlagts i Higabs styrelse. Det blir otydligt huruvida hela uppdraget har genomförts och rapporterats, när det av utdraget ur Higabs protokoll, som är bifogat underlaget till Stadshus styrelse, framgår att Higabs styrelse beslutade att: ”Higabs uppdrag i handlingsplanen 2018 från Stadshus AB förklaras härmed fullgjorda.”

I Higabs tjänsteutlåtande finns en bedömning av ärendets principiella beskaffenhet enligt följande: ”Ärendet bedöms vara av principiell beskaffenhet då förslaget, om det antas innebära en fusion och därmed utgör en organisatorisk förändring som fullmäktige ska besluta om.”

2.2.4 Styrelseenkäten

Styrelsen för Stadshus har fått besvara en enkät med frågor kring hur de upplever beslutsunderlag med syfte att kunna fatta väl avvägda och kvalitativt underbyggda beslut. Svarsfrekvensen stannade på 58,3 procent.

Resultatet av enkäten visar att en tredjedel av de svarande anser att det inte tydligt framgår hur ett ärende har beretts (exempelvis vilka beredningsorgan, utskott, tjänstepersoner etcetera som har berett ärendet). Drygt en tredjedel önskar handlingarna tidigare inför ett styrelsemöte för att bättre hinna sätta sig

in i ärendena. Samtliga svarande bedömer att underlagen för beslut i huvudsak är av tillräckligt god kvalitet för att välgrundade beslut ska kunna fattas. De flesta tycker också att det av underlagen framgår tydligt vilka olika alternativ till beslut som har övervägts. Närmare 70 procent av de svarande anser att det är vanligt att ärenden som tas upp återremitteras för att underlagen behöver kompletteras.

2.2.5 Bedömning

Bedömningen är att Stadshus ärendeberedningsprocess är ändamålsenlig i den meningen att den ger styrelsen goda förutsättningar att fatta väl avvägda och kvalitativt underbyggda beslut.

Vi bedömer att de granskade beslutsunderlagen i huvudsak är av god kvalitet och att resultatet från styrelseenkäten bekräftar denna bild. Två av de tre granskade ärendena anser vi kan läsas självständigt och är enligt vår mening väl formulerade. Underlagen omfattar bedömningar av olika aspekter och visar också att samråd har sökts när så bedömts nödvändigt. Ett av våra stickprov visade dock på stora svårigheter att följa och förstå.

Inom ramen för den grundläggande granskningen har vi översiktligt granskat ärendehanteringens vid tillsättande av ny verkställande direktör, inrättande av vice verkställande direktör samt tillsättande av tillförordnad vice verkställande direktör (se sidan 5). I denna del gör vi bedömningen att ärendet inte kan läsas självständigt. Vi uppmanar därmed styrelsen att se till att det säkerställs att samtliga ärenden är kompletta i bemärkelsen att den historik, det sammanhang och den bakgrund som krävs för att de ska kunna läsas självständigt återfinns i beslutsunderlaget.

För att ytterligare underlätta för läsaren menar vi även att underlagen kan tjäna på om det i sammanfattningen av ärendet (första sidan) tydligt framgår när ett ärende har fördröjts, avgränsats eller när något annat har skett som bidrar till svårigheter att följa ärendet. När ett planerat ärende utgår eller när ett ärende är avslutat bör detta framgå tydligt av styrelsehandlingar. Huruvida skälen till avvikelser bör framgå eller ej menar vi kan avgöras från fall till fall. Det väsentliga är att det tydligt framgår när ett planerat ärende utgår eller när andra förändringar sker som minskar möjligheten att enkelt följa och förstå ärendet.

Avslutningsvis menar lekmannarevisorerna att det ur förtroendesynpunkt är av stor betydelse att bolaget i egenskap av moderbolag i Stadshuskoncernen alltid uppvisar en god följsamhet mot gällande regelverk. Enligt vår mening är den koncerngemensamma anvisningen för ärendeberedning tydlig och kan utgöra ett bra stöd såväl inom bolaget som koncernen som helhet. Så som anvisningen är formulerad, syftar den till att i dialog med övriga intressenter konkretisera riktlinjer och direktiv och utveckla det praktiska ägarstödet med avseende på beredning av underlag för politiska beslut i bolagskoncernen. I syfte att stärka anvisningen som styrande för ärendeberedningsprocessen och möjliggöra för fullmäktige, som ägare, att styra och påverka inriktning och utveckling inom stadens bolag, bör det dock säkerställas att anvisningen anpassas till nu gällande regelverk samt implementeras på samtliga nivåer inom Stadshuskoncernen.

Med avseende på detta lämnar lekmannarevisorerna följande rekommendation till verkställande direktören:

Lekmannarevisorerna rekommenderar verkställande direktören att, i syfte att effektivisera ärendeberedningsprocessen, revidera och därefter implementera "Anvisning ärendeberedning koncernen Göteborgs Stadshus" på samtliga nivåer inom koncernen Stadshus.

2.3 Uppföljning av offentlighet och sekretess

Lekmannarevisorerna granskade 2015 bolagets rutiner för offentlighet och sekretess. Granskningen resulterade i att följande rekommendation lämnades till styrelsen:

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att upprätta och besluta om en arkivförteckning.

Vid vår tidigare uppföljning (2018) av rekommendationen framkom det att bolaget, under hösten 2016 hade upprättat en processororienterad klassificeringsstruktur som i början av november 2016 skickades till Regionarkivet för godkännande. Regionarkivet godkände den 18 juni 2018-06 Stadshus förslag till klassificeringsstruktur. Stadshus verkställande direktör beslutade den 25 juni 2018 på delegation av styrelsen i Stadshus, att fastställa densamma. Under 2018 hade ingen arkivförteckning upprättats.

Vi har under 2019 återigen följt upp rekommendationen.

2.3.1 Iakttagelser

Arbetet med att ta fram övriga dokument, såsom dokumenthanteringsplan, arkivbeskrivning och arkivförteckning har pågått under 2019. Under december 2019 kunde lekmannarevisorerna notera att bolaget hade upprättat en arkivförteckning. Vid granskning av denna konstaterades att förteckningen saknade handlingar som återfinns vid filialen i Bryssel.

2.3.2 Bedömning

Bedömningen är att bolaget har upprättat en arkivförteckning i enlighet med gällande regler. Men med anledning av att Bryselfilialens handlingar saknas i arkivförteckningen menar vi att den inte är fullständig. Lekmannarevisorerna uppmanar därför verkställande direktören att säkerställa att arkivförteckningen snarast kompletteras med det saknade materialet samt att en löpande uppdatering sker.

Då arkivförteckningen finns upprättad, dock ej fullständig, är det vår bedömning att bolaget har omhändertagit rekommendationen och att den därmed inte kvarstår.

3 Lekmannarevisorernas uppdrag och rapportering

Den kommunala revisionen är ett lokalt demokratiskt kontrollinstrument med uppdrag att granska den verksamhet som bedrivs i kommunen.

Lekmannarevisorer är förtroendevalda och utses av kommunfullmäktige ur gruppen förtroendevalda revisorer. Lekmannarevisorerna har ett självständigt uppdrag att granska de bolag som helt eller delvis ägs av kommunen. I Göteborg utses i regel två lekmannarevisorer för varje bolag. Revisorerna är oberoende och granskar på kommunfullmäktiges uppdrag och därigenom indirekt också för medborgarna.

Resultatet av lekmannarevisorernas granskning redovisas i granskningsrapporter och granskningsredogörelser.

Revisorerna genomför också fördjupade granskningar som i regel rör flera bolag och nämnder. Dessa redovisas löpande under året till kommunfullmäktige i revisionsrapporter.

Revisorerna tar även varje år fram en årsredogörelse som sammanfattar den granskning som har gjorts i kommunen under det aktuella året.

Revisorernas rapporter hittar du på www.goteborg.se/stadsrevisionen

4 Språkbruk och revisionstermer

När revisorerna har genomfört en granskning lämnar de ofta rekommendationer till de granskade nämnderna och bolagen. Ibland lämnar de även revisionskritik.

Rekommendationer lämnas när revisorerna ser brister i verksamheten. Rekommendationerna syftar till att utveckla och förbättra verksamheten.

Revisionskritik lämnas när revisorerna ser brister i verksamheten som är av mer allvarlig karaktär. Revisionskritik graderas genom begreppen erinran eller anmärkning. Anmärkning är allvarligast. När det gäller nämnderna kan en anmärkning lämnas med eller utan tillstyrkan om ansvarsfrihet.

Under kommande år följer revisorerna upp vilka åtgärder som nämnden eller bolaget har gjort för att följa revisorernas rekommendationer.



Stadsrevisionen

Postadress: Box 2141, 403 13 Göteborg

Besöksadress: Stora Badhusgatan 6

Göteborgs Stads kontaktcenter: 031-365 00 00, kansli: 031-368 07 00

stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se

www.goteborg.se/stadsrevisionen