



2021-09-28

Till: Kommunstyrelsen

För kännedom: Kommunfullmäktige

Granskning uppsikt och ägarstyrning

Vi har genomfört en granskning av kommunstyrelsens ägarstyrning och uppsikt av kommunen aktiebolag. Bakgrunden till vår granskning är att vi kan se att styra och organisera kommunal verksamhet genom aktiebolag innebär ett samspel mellan de kommunalrättsliga och aktiebolagsrättsliga regelsystemen. Samspelet mellan de båda regelverken och dess tillämpning är inte alltid friktionsfritt, vilket lett fram till att vi bedömt att det kan finnas risker i detta samspel i kommunen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningen att kommunens ägarstyrning och uppsikt bör utvecklas och förstärkas.

Som ett stöd och vägledning i detta arbete ger vi följande rekommendationer:


- Revidera samtliga bolagsordningar utifrån krav på reglering av kommunala befogenheter enligt kommunallagen.
- Tydligare ange i kommunstyrelsens reglemente att styrelsen har ansvaret att bedriva uppsikt över verksamheten som bedrivs i bolagen och att årligen fatta ett beslut enligt kommunallagens bestämmelser.
- Inför rutin som innebär att kommunstyrelsen får del av såväl skriftlig som muntlig rapportering från bolagen. Detta kan betraktas som en slags miniminivå på det som krävs för att styrelsen ska kunna ha förutsättningar att bedriva uppsikt och ägarstyrning.
- I direktiv eller policy tydligare reglera formerna för ägardialog och process kring ägardirektiv. Vi ser det som naturligt att oppositionen representeras i ägardialogerna.
- I direktiv eller policy ange krav på att bolagen ska utvärdera styrelsens och VD:s insatser.
- Respektive bolags ägardirektiv tas upp för behandling årligen.
- Utöver rapportering till kommunstyrelsen bör övervägas om inte en årlig presentation av bolagens verksamhet vore värdefullt för kommunfullmäktige.

Vi önskar att kommunstyrelsen inkommer med yttrande och redovisning av hur man avser att utveckla uppsikt och ägarstyrning mot bakgrund av vår granskning och rekommendationer. Yttrande önskas senast 15 januari 2022.

Järfälla 2021-09-28

För revisorerna i Järfälla kommun


Anders Sörensen
Vice ordförande


Ann Persson
Revisor



Granskning av kommunstyrelsens uppsikt och ägarstyrning av kommunens helägda bolag

Granskningsrapport
Järfälla kommun

KPMG AB

2021-09-13



Järfälla kommun

Granskning av kommunstyrelsens uppsikt och ägarstyrning av kommunens helägda bolag

2021-09-13

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning och bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier och metod	4
3	Resultat av granskningen	4
3.1	Kommunallag	4
3.2	Kommunstyrelsens reglemente och instruktion för kommundirektören	5
3.3	Bolagsordningar	6
3.4	Ägardirektiv och reglering av ägarstyrning i Järfälla kommun	6
3.5	Tillämpning av övriga kommunala styrdokument	11
3.6	Kommunstyrelsens årliga uppsiktsbeslut	12
4	Slutsats och rekommendationer	12

1 Sammanfattning

Vi har av Järfälla kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens uppsikt och styrning över kommunens helägda bolag. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Vår övergripande slutsats är att ägarstyrning och uppsikt kan utvecklas och förstärkas. För att förbättra följsamhet mot gällande regelverk kring ägarstyrning och uppsikt rekommenderar vi att:

- Revidera samtliga bolagsordningar utifrån krav på reglering av kommunala befogenheter enligt kommunallagen.
- Tydligare ange i kommunstyrelsens reglemente att styrelsen har ansvaret att bedriva uppsikt över verksamheten som bedrivs i bolagen och att årligen fatta ett beslut enligt kommunallagens bestämmelser.
- Inför rutin som innebär att kommunstyrelsen får del av såväl skriftlig som muntlig rapportering från bolagen. Detta kan betraktas som en slags miniminivå på det som krävs för att styrelsen ska kunna ha förutsättningar att bedriva uppsikt och ägarstyrning.
- I direktiv eller policy tydligare reglera formerna för ägardialog och process kring ägardirektiv. Vi ser det som naturligt att oppositionen representeras i ägardialogerna.
- I direktiv eller policy ange krav på att bolagen ska utvärdera styrelsens och VD:s insatser.
- Respektive bolags ägardirektiv tas upp för behandling årligen.
- Inför snarast en rutin för att säkerställa att kommunstyrelsen framgent fattar beslut årligen enligt kommunallagens bestämmelser om uppsikt.
- Utöver rapportering till kommunstyrelsen bör övervägas om inte en årlig presentation av bolagens verksamhet vore värdefullt för kommunfullmäktige.

2 Inledning och bakgrund

Järfälla kommun bedriver verksamheter genom de kommunala företagen i enlighet med de möjligheter kommunallagen ger i 10 kap. 1 - 3 §§. Fullmäktige skall därvid fastställa ändamål med verksamheten, utse styrelseledamöter och lekmannarevisorer samt ordna så att beslut av principiell betydelse eller av större vikt kommer till fullmäktige för ställningstagande (17§).

Kommunstyrelsen har tilldelats uppgiften att på kommunfullmäktiges uppdrag utöva uppsikten över de kommunägda företagen. Detta regleras genom kommunallagens 6 kap. 1§.

Att styra och organisera kommunal verksamhet genom aktiebolag innebär ett samspel mellan de kommunalrättsliga och aktiebolagsrättsliga regelsystemen. Samspelet mellan de båda regelverken och dess tillämpning är inte alltid friktionsfritt.

Revisorerna har identifierat kommunens ägarstyrning som en risk och vill med granskningen bedöma om kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen bedrivs ändamålsenligt.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen utövar styrning och uppsikt över kommunens bolag på ett ändamålsenligt sätt.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Är bolagsordningar och reglementen utformade i enlighet med gällande lagstiftning?
- Finns aktuella ägardirektiv och hur följs dessa upp?
- Vilka styrdokument finns som bolagen är förpliktigade att följa? Hur följer bolagen dessa och vilken uppföljning gör kommunstyrelsen av efterlevnaden?
- Har kommunstyrelsen definierat vad uppsikten innebär och hur den ska genomföras?
- Genomförs uppsikt och styrning av bolagen på ett sätt så att hela kommunstyrelsen har möjlighet att vara delaktig i processen?
- På vilket sätt kommunicerar kommunstyrelsen med bolagen och finns en plan för arbetet?
- På vilket sätt bevakas kommunens intressen i delägda bolag och hur säkerställs insyn i dessa?
- Hur hanteras principiella frågor (kommunfullmäktiges ställningstagande) och hur regleras denna hantering?

- På vilket sätt involveras bolagen i kommunens övriga styrningsarbete (mål, intern kontroll och budget)?
- Prövar kommunstyrelsen i årliga beslut om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår, varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna?

Granskningen avser kommunstyrelsen. Följande bolag ingår i granskningen: Järfälla Hus AB med dotterbolag och Järfälla Näringslivs AB

2.2 Revisionskriterier och metod

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Kommunallagen 10 kap. 2–6 §§
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer/avstämningar med berörda tjänstemän och politiker. Följande befattningshavare/förtroendevalda har intervjuats:

- Kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande och kommundirektör
- VD och styrelsens ordförande och vice ordförande i de helägda bolagen AB

Beträffande de delägda bolagen har vi inte träffat VD och ordförande i dessa bolag men belyst hur kommunstyrelsen håller sig informerad om de delägda bolagens verksamhet.

Rapporten är faktakontrollerad av samtliga intervjuade.

3 Resultat av granskningen

3.1 Kommunallag

I kommunallagens 10 kap. 3 § anges vad som gäller i fall kommunen överlämnar ansvar för en kommunal angelägenhet till helägt kommunalt bolag. Där framgår att kommunfullmäktige ska:

- fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,
- se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen,
- utse samtliga styrelseledamöter,
- se till att det anges i bolagsordningen att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas,

- utse minst en lekmannarevisor, och
- se till att bolaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare.

3.2 Kommunstyrelsens reglemente och instruktion för kommundirektören

Angående kommunala bolag står det i kommunstyrelsens reglemente (§ 3) att kommunstyrelsen ska:

- Leda arbetet och samordna utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten, göra framställningar i målfrågor som inte i lag är förbehållna annan nämnd –
- Övervaka att de av fullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs och att kommunens löpande förvaltning handhas rationellt och ekonomiskt.
- Tillse att uppföljning sker till fullmäktige från samtliga nämnder och bolag om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.
- Svara för beredning och uppföljning av fullmäktiges beslut.

Vidare anges i § 8 att styrelsen utifrån fullmäktiges beslut ska arbeta med näringslivsfrågor och åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen.

I reglementet anges inte specifikt kommunstyrelsens roll när det gäller uppsikt eller i övrigt när det gäller styrfunktionen över bolagen.

Av instruktion för kommundirektören i Järfälla kommun¹ framgår specifikt när det gäller bolagen att kommundirektören inom ramen för den uppsiktsskyldighet som enligt kommunallagen åligger kommunstyrelsen ska ta initiativ i dessa frågor.

Kommunledningsgrupp finns där bolagens VD ingår och som leds av kommundirektör. Möten äger rum vart tredje vecka. Utöver dessa möten finns VD från bolagen med i olika styrgrupper och möten i kommunen². Vid tidpunkt för denna granskning pågår en översyn om hur kommunledningskontoret är organiserat utifrån ett helhetsperspektiv på den kommunala verksamheten inkl. bolagen.

Intervjuade från bolagen uppger att det finns en tät och löpande kontakt med kommundirektören.

Kommundirektören sitter även med i styrelsen för Järfälla Näringsliv AB.

¹ Gällande från 2018-01-01.

² För Näringslivsbolagets del handlar det om deltagande kring näringslivsfrågorna och näringslivsutveckling där förvaltningar deltar i arbetet. För Järfälla AB är det mycket fokus på trygghetsfrågor.

3.3 Bolagsordningar

De kommunala bolagen styrs genom bolagsordningar och ägardirektiv i den prioriteringsordningen.

Enligt kommunallagen kap 10 § 3 (se stycke 3.1) skall det i bolagsordningen anges det kommunala ändamålet, de kommunala befogenheterna samt att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

I tabellen nedan finns en sammanställning av vad som anges i respektive bolags bolagsordningar utifrån de krav som stipuleras:

Bolag	Kommunala ändamålet anges	De kommunala befogenheterna anges	Fullmäktiges rätt att ta ställning anges
Järfälla Näringsliv AB	x		x
Järfällahus AB	x		x

Av tabellen framgår att de kommunala bolag som omfattas av granskningen har bolagsordningar som innehåller reglering av det kommunala ändamålet samt fullmäktiges rätt att ta ställning. I bolagsordningarna saknas dock precisering av de kommunala befogenheterna och i vilken utsträckning de är tillämpliga i respektive bolag.

3.3.1 Kommentarer och bedömning

Vi kan konstatera att bolagsordningarna behöver ses över och anpassas till det lagkrav som finns beträffande reglering av de kommunala befogenheterna.

3.4 Ägardirektiv och reglering av ägarstyrning i Järfälla kommun

Järfälla kommun saknar policy för styrning av sina helägda bolag. I ägardirektiven för bolagen³ finns angivet att bolagen är en del av kommunens verksamhet och att bolagen därmed har att följa kommunens policyer, riktlinjer och styrande dokument. I ägardirektiven för båda bolagen står vidare att bolaget enligt kommunallagen står under kommunstyrelsens uppsikt.

³ Ägardirektiv Järfälla Näringsliv AB, antaget av KF 2015-12-07, § 172 samt ägardirektiv för Järfällahus AB, antaget av KF 2019-03-18 § 27.

I direktiven anges också att fullmäktiges ställningstagande ska inhämtas i frågor som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Uppstår tveksamhet huruvida ställningstagande krävs ska bolaget samråda med kommunstyrelsen.

Järfälla Näringsliv AB är ett litet bolag och intervjuade menar att det inte förekommer några principiella frågor som behövts kommuniceras. Dock har strategin för näringslivsfrågor beslutats i såväl kommunstyrelse som kommunfullmäktige.

När det gäller Järfällahus AB har det under senare år förekommit ett antal ärenden som fullmäktige fått ta ställning till. Ärendena har berört fastighetsförsäljning och ombildningsärenden. Frågorna bereds av bolagets styrelse som lämnar förslag till kommunen för vidare hantering. Enligt intervjuade har hanteringen av principiella frågor fungerat på ett bra sätt. Däremot framförs att direktiven är lite otydliga när de ställs mot formuleringarna i bolagsordningen som anger att bolaget har rätt att köpa, sälja och förvalta fastigheter. Enligt uppgift pågår dock en översyn om det är möjligt att precisera vad en principiell fråga är och hur den ska definieras. Diskussioner sker i först hand mellan kommundirektören och VD.

I direktiven anges vidare krav på rapportering till ägaren. Bolagen ska:

- Fastställa en årlig ekonomisk plan i vilken också ska framgå bolagets strategiska mål. Planen ska delges under december månad.
- Verksamhetsrapporter inkl. resultatprognos och utveckling av måluppfyllelse för året ska samordnas tidsmässigt med kommunens verksamhet i övrigt.

I direktiven framgår också att bolaget på begäran av kommunfullmäktiges presidium ska medverka vid av fullmäktige arrangerade frågestunder. När det gäller Järfälla Näringsliv AB har bolaget inte deltagit i kommunfullmäktige. Deltagande har enligt uppgift inte heller efterfrågats av kommunfullmäktige. När det gäller Järfällahus AB har det inte skett under senaste året men tidigare har VD enligt uppgift bjudits in årligen till kommunfullmäktige. Intervjuade uppger att det kan finnas anledning att följa upp att så sker.

När det gäller ekonomiska och finansiella direktiv anges att:

- Soliditeten i Järfällahus AB ska vara god och inte understiga 20 %.
- Järfällahus AB ska lämna en marknadsmässig avkastning som årligen beslutas av kommunfullmäktige.
- Järfälla Näringsliv AB ska bedriva verksamheten så att kostnaderna för verksamheten täcks genom bolagets intäkter. Inget krav på avkastning finns från ägarens sida.

Utöver ovan angivna ekonomiska direktiv finns det för respektive bolag angivet specifika direktiv och inriktningar såsom:

- Järfällahus AB bör bidra till 100 nyproducerade lägenheter årligen.

- Underhållet i bostadsbeståndet bör ligga på en nivå som säkerställer fastigheternas marknadsvärde.

När det gäller avkastningskravet för Järfällahus AB beslutade kommunstyrelsen 2020-11-09 att fastställa kravet till 2 % samt att ge kommundirektören i uppdrag att se över modellen på avkastningskravet och att till nästa år presentera ett förslag som långsiktigt säkerställer en affärsmässig beräkning som även kan möta det renoveringsbehov som föreligger i bolaget. Enligt uppgift från intervjuade pågår diskussioner mellan bolaget och kommunen kring formulering av avkastningskravets formulering. Ärendet har varken behandlats av bolagsstyrelse eller kommunstyrelse vid tidpunkten för denna granskning.

Järfällahus AB

Beträffande ovan krav på rapportering framgår av granskningen att Järfällahus AB har en budget och ekonomisk plan för 2020 respektive 2021. I budgetdokumentet redovisas budgetförutsättningar, verksamhetsuppföljning, underhåll, investeringar, projektredovisning mm.

Uppföljning finns sammanställd i presentation avseende delår 1, 2021. I denna uppföljning redovisas mål, resultaträkning med prognos och kommentarer inkl. prognos för de ekonomiska målen. I uppföljningen redovisas även verksamhets- och medarbetarperspektiv. I uppföljningen redovisas också utmaningar som berör avkastningskravet och hantering av principiella frågor och formuleringar kring dessa båda. I uppföljningen finns ingen tydlig redovisning av målen och dess måluppfyllelsegrad. Enligt uppgift kommer dock måluppfyllelsen tydligare redovisas i delårsrapporten under hösten.

Järfälla Näringsliv AB

Enligt bolagets representanter och kommunens kansli finns inga dokument avseende ekonomisk plan och strategiska mål. Intern kontrollplan med tillhörande riskanalys saknas. Inte heller verksamhetsrapporter med resultatuppföljning och uppföljning av måluppfyllelse har redovisats enligt direktiven ovan. Intervjuade framhåller att det behöver tas fram ett tydligt årshjul för de dokument och den information som ska processas.

Trots att viss dokumentation och information inte getts vidare till kommunen framhålls att styrelsen löpande får mycket god information om bolagets verksamhet och utveckling. En annan faktor som påverkat det senaste året är VD:s sjukskrivning samtidigt som föräldraledigheter funnits i organisationen. Nuvarande VD är tf. och har i princip varit den enda i personalen i bolaget under innevarande år.

Intervjuade framför att det är stor skillnad mellan de två helägda bolagen Järfälla Näringsliv AB och Järfällahus AB när det gäller olika frågor kring ägarstyrning och uppsikt. När det gäller näringslivsbolaget är verksamheten en central kommunledningsfråga och där bolagets VD jobbar tätt ihop med kommunens förvaltningsdirektörer för att få alla verksamheter att lyfta kommunens anseende i

näringslivsfrågor. KS presidium har ledamotsplatser i Näringslivsbolaget och följer därmed bolagets verksamhet ingående.

Ägardialog och process med ägardirektiv

Kommunstyrelsen eller delar därav har ingen direkt roll i ägardialogerna med bolagen enligt intervjuade. Det är istället ägarombudet som tillsammans med kommundirektör som träffar bolagens ledning (VD och ordförande) för löpande avstämningar. De möten som sker är enligt uppgift av informell karaktär.

I kommunen har det under lång tid varit en tradition att KSO är ägarombud.

Utöver ovanstående möten genomförs cirka två gånger per år möten mellan bolagets ordförande och alliansen i kommunstyrelsen. Intervjuade menar att det inte finns möten med alla kommunalråd och inte heller hela kommunstyrelsen.

Intervjuade framhåller att frågor som behandlas mellan ordföranden i bolaget och ägarombudet/kommunen lyfts vidare till hela bolagsstyrelsen om frågorna är av större dignitet. Dialogen mellan bolagsföreträdare och ägarombud framhålls som positiv och det finns en nära och tät dialog.

Enligt uppgift sker tertialrapportering (skriftlig) och avstämning från Järfällahus AB med kommundirektör och kommunens finans/budgetansvarig tre gånger per år. Denna rapportering delges inte kommunstyrelsen. Som nämnts sker mycket av rapportering på tjänstepersonplanet och i princip all rapportering är av informell karaktär. Intervjuade tycker själva att viss rapportering borde ske till hela kommunstyrelsen.

Med undantag av avkastningskraven för Järfällahus AB revideras inte ägardirektiven årligen utan ligger fast under en längre tidsperiod. För Näringslivsbolaget har inte någon revidering skett sedan ägardirektiven tillkom 2015. För Järfällahus AB sker en översyn enligt intervjuade en gång per mandatperiod.

I ärenden som har med mål, budget samt bokslut att göra sker en formell hantering i kommunstyrelsen. Inte sällan kan frågor kopplade till dessa ärenden beröra bolagen och då förekommer enligt intervjuade att VD deltar i kommunstyrelsen såsom föredragande.

Intervjuade framhåller att årshjulet för bättre planering kring styrning och uppföljning även omfattar de delägda bolagen. Även om det anses finnas en god kommunikation kring ekonomiska åtaganden i de delägda bolagen menar intervjuade att kommunstyrelseförvaltningen bör involveras tydligare för analys av de ärenden som finns på dagordningen i respektive bolag. Detta för att bättre kunna ge underlag till kommunens styrelserepresentanter när frågan kommer upp i det delägda bolaget.

I granskningen framkommer olika uppfattningar om ägardirektiv och hur dessa följs. Exempel som nämns är prioriteringar mellan renovering/underhåll respektive nybyggnation inom Järfällahus.

Intervjuade framhåller att det finns en bra och nära dialog mellan den politiska majoriteten och bolagen. Intervjuade bolagsrepresentanter framhåller att politik inte förekommer i bolagets styrelsearbete.

3.4.1 Kommentarer och bedömning

Även om ägardirektiven klargör viktiga delar i ägarstyrningen skulle de behöva kompletteras i vissa avseenden. Likaså anser vi att kommunstyrelsens reglemente behöver revideras med avseende på kraven att bedriva uppsikt. Följande delar bör övervägas:

- Tydligare ange i kommunstyrelsens reglemente att styrelsen har ansvaret att bedriva uppsikt över verksamheten som bedrivs i bolagen och att årligen fatta ett beslut enligt kommunallagens bestämmelser.
- I direktiv eller policy tydligare reglera formerna för ägardialog och process kring ägardirektiv. Vi ser det naturligt att oppositionen representeras i ägardialogerna.
- I direktiv eller policy ange krav på att bolagen ska utvärdera styrelsens och VD:s insatser.

För att kommunstyrelsen som helhet ska kunna axla rollen som uppsiktsorgan krävs att de får del av rapportering från bolagen och ägarombud. Ägardirektiven anger också att så ska ske när det gäller resultat och verksamhetsrapporter mm. Nuvarande ordning med tertialrapportering till kommundirektör och ekonomiansvariga som enda mottagare av rapporteringen bör därför snarast ses över. Förslagsvis bör kommunstyrelsen få del av den skriftliga rapporteringen kompletterat med en muntlig föredragning från kommunledningen. På detta sätt skapas förutsättningar till en mer aktiv uppsikt och ägarstyrning.

Inom ramen för ägarstyrningen anser vi att ägardialogen är viktig. Att kommunstyrelsens ordförande är ägarombud är inget ovanligt eller fel. Däremot kan ägaren representeras av fler från kommunstyrelsen i samband med ägardialoger, åtminstone vid något tillfälle per år. Vi ser det naturligt att oppositionen representeras i ägardialogerna. Att ägardialogerna till karaktären är informella behöver inte vara fel, det behövs både formell och informell styrning. De ärenden som kan bli resultatet av ägardialogerna, exempelvis reviderade ägardirektiv, formaliseras i kommunstyrelse och slutligen kommunfullmäktige.

Vi rekommenderar att respektive bolags ägardirektiv tas upp för behandling årligen. På detta sätt involveras automatiskt hela kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Det finns också möjlighet att justera direktiven utifrån förändrade inriktningar eller prioriteringar och att den politiska viljan i kommunen kommer till uttryck i formella direktiv.

3.5 Tillämpning av övriga kommunala styrdokument

Utöver bolagsordning och ägardirektiv ska bolagen följa övriga beslut och styrdokument antagna av kommunfullmäktige och som omfattar bolagen (se nedan exempel när det gäller riktlinjer för intern kontroll).

Bolagen anses vara en viktig och naturlig del i den samlade styrningen i kommunen. Intervjuade företrädare för bolagen ser på samma sätt det naturligt att samverka med kommunen och dess verksamheter.

Intervjuade menar att bolagen inte ser några problem med att följa de styrdokument som finns i kommunen. Intervjuades uppfattning är att det kommunala regelverket finns inarbetat i bolagen i de fall de berör bolagen. Vissa anpassningar kan dock behöva ske för att de ska bli fullt ut tillämpbara i bolaget. Detta förhållningssätt, att bolagen är en tydlig del i kommunorganisationen, har inte alltid funnits i kommunen utan har enligt uppgift utvecklats i den riktningen under senaste åren.

Riktlinjer för intern kontroll

I kommunen finns riktlinjer för intern kontroll. Riktlinjerna omfattar även de kommunala bolagen och bland annat åläggs bolagen att:

- Säkerställa att en god organisation och kontrollmiljö⁴ uppnås.
- Riskanalys som grund för arbetet med intern kontroll
- Plan för uppföljning av den interna kontrollen
- Rutiner för introduktion av nyanställda om vad intern kontroll innebär
- Skriftlig och årlig återrapportering till bolagsstyrelse och kommunstyrelse.

I granskningen har vi begärt in den dokumentation som krävs av bolagen utifrån kommunens riktlinjer för intern kontroll.

Järfällahus AB kan uppvisa intern kontrollplan för 2020 respektive 2021 inklusive tillhörande riskanalys. När det gäller resultatet av den interna kontrollen finns en överskådlig dokumentation över resultat och förslag till åtgärder inom olika områden.

Järfälla Näringsliv AB saknar de ovan angivna dokumenten som krävs i arbetet med intern kontroll.

⁴ Faktorer som påverkar kulturen inom bolaget, såsom ledarskap, attityder, ansvarsfördelning, engagemang mm

3.5.1 Kommentarer och bedömning

Vi ser positivt på att kommunens ägarstyrning tydligt involverar bolagen som en naturlig del i den samlade styrningen mot policys, mål och visioner som finns i kommunen.

När det gäller exemplet ovan kring intern kontroll kan vi vid en genomgång av denna dokumentation konstatera att Järfällahus AB har ett riskbaserat och strukturerat arbetssätt kring intern kontroll. Motsvarande arbetssätt bör implementeras i Järfälla Näringsliv AB.

3.6 Kommunstyrelsens årliga uppsiktsbeslut

Utöver kommunens regelverk i form av bolagsordningar och ägardirektiv stipulerar kommunallagen kap 6 § 9 att kommunstyrelsen ska göra en årlig bedömning av bolagens verksamhet utifrån ändamål och befogenheter. Ifall kommunstyrelsen bedömer att ett bolag under året har avvikit från ändamål och befogenheter ska kommunstyrelsen lämna förslag till kommunfullmäktige på nödvändiga åtgärder.

Kommunstyrelsen har inte fattat beslut varken för 2019 eller 2020 enligt ovan.

Kommunstyrelsen beslutade så sent som 2021-05-31 att föreslå kommunfullmäktige att kommunstyrelsen ges i uppdrag att ta fram förslag till rutiner för hur uppsiktsplikten över Järfällahus AB ska fungera. Orsaken till att det är specifikt Järfällahus AB som omnämns i denna översyn av rutiner är att kommunen i princip bara har ett stort bolag med större verksamhet som kräver mer rutiner. I detta arbete har kommunledningen stöd från konsult i att införa bättre kontrollfunktioner inom ramen för uppsiktsplikten.

3.6.1 Kommentarer och bedömning

Kommunstyrelsen behöver upparbeta rutiner och arbetssätt för att framgent kunna uppfylla kommunallagens krav om uppsiktsbeslut årligen. För att kunna fatta beslut om bolagens kompetensenlighet och att verksamheten bedrivits i enlighet med de kommunala befogenheterna behöver också bolagsordningarna revideras och innehålla reglering i dessa avseenden (se ovan).

4 Slutsats och rekommendationer

Vår övergripande slutsats är att ägarstyrning och uppsikt kan utvecklas och förstärkas. För att förbättra följsamhet mot gällande regelverk kring ägarstyrning och uppsikt rekommenderar vi att:

- Revidera samtliga bolagsordningar utifrån krav på reglering av kommunala befogenheter enligt Kommunallagen.

- Tydligare ange i kommunstyrelsens reglemente att styrelsen har ansvaret att bedriva uppsikt över verksamheten som bedrivs i bolagen och att årligen fatta ett beslut enligt kommunallagens bestämmelser.
- Kommunstyrelsen behöver få del av såväl skriftlig som muntlig rapportering från bolagen. Detta kan betraktas som en slags miniminivå på det som krävs för att styrelsen ska kunna ha förutsättningar att bedriva uppsikt och ägarstyrning.
- I direktiv eller policy tydligare reglera formerna för ägardialog och process kring ägardirektiv. Vi ser det som naturligt att oppositionen representeras i ägardialogerna.
- I direktiv eller policy ange krav på att bolagen ska utvärdera styrelsens och VD:s insatser.
- Respektive bolags ägardirektiv tas upp för behandling årligen.
- Inför snarast en rutin för att säkerställa att kommunstyrelsen framgent fattar beslut årligen enligt Kommunallagens bestämmelser om uppsikt.
- Utöver rapportering till kommunstyrelsen bör övervägas om inte en årlig presentation av bolagens verksamhet vore värdefullt för kommunfullmäktige.

KPMG, dag som ovan



Kristian Gunnarsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor