

Södertälje kommun

Revisorerna

Revisionskrivelse

2020-01-23

Till: Kommunstyrelsen

För kännedom: Kommunfullmäktige

Revisionsrapport nr 9/2019 – Granskning av samverkan med Södertälje City ekonomisk förening

På vårt uppdrag har EY genomfört en granskning av kommunens samverkan med Södertälje City ekonomisk förening.

Inledningsvis vill vi framhålla att Södertälje kommuns engagemang i en organisation motsvarande Södertälje City ekonomisk förening inte är något unikt. Många kommuner har etablerat motsvarande samarbeten i syfte att utveckla sina stadskärnor.

Revisionsrapporten visar på brister vad gäller formerna för samarbetet samt underlag för vissa utbetalningar. Närmare bestämt visar granskningen på brister i intern kontroll, styrning/uppföljning, beslutsordning, mandat och ansvar. Inom samtliga dessa områden behövs tydliggöranden från kommunstyrelsen.

Enligt vår mening-behöver kommunstyrelsen stärka sin styrning och uppföljning vad gäller denna samverkan, bl a genom att fastställa partnerskapsavtalet med föreningen, klarlägga och tydliggöra vilka ekonomiska relationer kommunen sammantaget ska ha med föreningen, ta del av föreningens verksamhetsplan och årsredovisning och i kommunstyrelsens protokoll tydliggöra rapportering och beredning från sin styrgrupp för Södertälje City i samverkan.

Kommunstyrelsen bör också överväga att samla relationer och samarbete med föreningen under kommunstyrelsen istället för att som nu ha detta spritt över olika nämnder. Nuvarande modell med betalning både via avtal och via fakturor skapar otydlighet.

Vidare anser vi att kommunstyrelsen behöver fastställa och tydliggöra mandat för kommunens representanter i den ekonomiska föreningens styrelse. Därvid bör kommunstyrelsen också bedöma och klargöra eventuell jävsproblematik med beaktande av samtliga adekvata lagrum. De ställningstaganden som görs bör dokumenteras.

Kommunstyrelsens kommentarer till rapporten och åtgärdsplan önskas senast den 31 mars 2020.

För revisorerna i Södertälje kommun



Christer Björk



Elisabet Komheden

Bilaga: Revisionsrapport nr 9/2019 – Granskning av samverkan med Södertälje City ekonomisk förening

Södertälje kommun

Samverkan med Södertälje City
ekonomisk förening



**Building a better
working world**

Innehållsförteckning

1. Inledning	3
1.1. Bakgrund.....	3
1.2. Syfte och frågor.....	3
1.3. Ansvariga nämnder/styrelser.....	3
1.4. Metod och genomförande.....	3
2. Rekommendationer	3
3. Samverkan mellan Södertälje kommun och Södertälje City	4
3.1. Södertälje City.....	4
3.2. Partnerskap.....	4
3.3. Styrelse.....	6
4. Beslutsprocess	7
4.1. Verksamhetsplaner och internbudget 2019.....	7
4.2. Andra protokollförda beslut.....	7
5. Jäv	8
6. Lagen om offentlig upphandling samt statsstödsregler	9
7. Organisation	9
7.1. Kommuners samverkan med centrumföreningar är vanligt förkommande.....	9
8. Mandatet för kommunens representanter är otydligt	9
9. Finansiering	10
9.1. Södertälje kommun.....	10
9.2. Avtalsbaserad ersättning.....	10
9.3. Ersättning på faktura.....	10
9.4. Samtliga ersättningar från kommun till förening.....	11
9.5. Fakturaunderlag.....	11
10. Attest och ansvar	11
11. Byggbonus	12
12. Insyn, uppföljning och styrning	12



Building a better
working world

13. Moms.....	12
14. Avslutande analys och kommentar.....	12
14.1. Svar på revisorernas frågor.....	13
15. Källförteckning	14

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Revisorerna erhöll brev rubricerat *"Tips om jäv mm"* från avsändare *"En av alla oss som försöker göra rätt varje dag"* med synpunkter på hur Södertälje kommun engagerat sig i Södertälje City ekonomisk förening. Mot denna bakgrund har revisorerna beslutat genomföra nedanstående granskning.

1.2. Syfte och frågor

Syftet är att kartlägga varför och på vilket sätt kommunen valt att samarbeta med berörd förening.

I granskningen besvaras följande frågor:

- ▶ Följer beslutsprocessen delegationsordningarna d v s borde besluten om utbetalningar fattats i styrelse och nämnd alternativt anmälts som delegationsbeslut eller är det verkställighetsbeslut?
- ▶ Stadsdirektör och samhällsbyggnadsdirektör är styrelseledamöter i den ekonomiska föreningen. Föreligger jäv om dessa verkställer beslut eller fattar beslut om utbetalningar från kommunen?
- ▶ Hur har kommunen totalt sett organiserat sig i förhållande till föreningen och i föreningen?
- ▶ Varför organiserar sig kommunen i föreningen?
- ▶ Vilka övriga finansiärer finns?
- ▶ Varför betalas bidrag och ersättningar från olika nämnder?
- ▶ Varför betalas en del via styrelse- och nämndbeslut och en del via verkställighetsbeslut?
- ▶ Har kommunen ett samlat grepp om vilka ersättningar/bidrag som betalas till föreningen. Hur bevakas detta?
- ▶ Finns förklaring till varför det är moms på fakturorna?

1.3. Ansvariga nämnder/styrelser

Kommunstyrelsen, stadsbyggnadsnämnden och kultur- och fritidsnämnden.

1.4. Metod och genomförande

Granskningen har genomförts som en dokumentstudie med kompletterande intervjuer med kommunstyrelsens ordförande, stadsdirektör, samhällsbyggnadsdirektör samt t f kultur- och fritidschef. Telefonintervju har genomförts med vd för organisationen Svenska stadskärnor ideell förening där Södertälje kommun är medlem. Dokumentation har även inhämtats från Södertälje City ekonomisk förening.

Stadsdirektören har avlämnat skriftligt svar på revisionsfrågorna.

Frågan om moms på fakturorna granskas i särskild ordning och redovisas i separat rapport.

Rapporten är sakgranskad av de som intervjuats. Granskningens slutsatser ansvarar EY för.

2. Rekommendationer

Mot bakgrund av gjorda iakttagelser och analys föreslår vi.

- ▶ Partnerskapsavtalet mellan Södertälje kommun och Södertälje City bör fastställas av kommunstyrelsen.

- ▶ Överväg om all relation och samarbete med Södertälje City ska samlas hos kommunstyrelsen.
- ▶ Tydliggör i kommunstyrelsens protokoll rapportering och beredning från utskottet för centrumutveckling
- ▶ Bedöm och klargör eventuell jävsproblematik med beaktande av samtliga adekvata lagrum. Dokumentera ställningstagandena.
- ▶ Fastställ mandat och syfte för kommunens representanter i styrelsen för Södertälje City.
- ▶ Klarlägg och tydliggör vilka ekonomiska relationer kommunen ska ha med föreningen. Nuvarande modell med betalning både via avtal och via fakturor skapar otydlighet.
- ▶ Kommunstyrelsen bör årligen ta del av föreningens verksamhetsplan och årsredovisning.

3. Samverkan mellan Södertälje kommun och Södertälje City

I följande avsnitt ges en övergripande beskrivning av bakgrund och förekommande samverkan mellan kommun och förening.

3.1. Södertälje City

Föreningen beskriver i sina stadgar *"Föreningen har till ändamål att främja intressenternas intressen genom att i samråd och samverkan förena företag, organisationer, kommunen och fastighetsägare i Södertälje tätort avseende organisation, utveckling och främjande av Södertälje city. Föreningen skall i enlighet med dessa ändamål, för intressenternas räkning, verka för att bibehålla, stärka och utveckla Södertäljes tätorts profil. Föreningen skall också arbeta med frågor som syftar till att öka stadskärnans attraktivitet som centrum för handel och jämförbar serviceverksamhet."*

På sin hemsida beskriver föreningen sig som: *"Södertälje City (tidigare Södertälje Centrumförening) är en sammanslutning bestående av kommunen, fastighetsägare, handlare och andra företagare i Södertälje city. Uppdraget är att aktivt öka attraktionskraften i city, fungera som bollplank åt handlarna/företagarna, föra löpande dialog med kommun och näringsliv för att ständigt utveckla och öka tillgängligheten samt arbeta för en levande stadskärna."*

3.2. Partnerskap

Av partnerskapsavtalet framgår att Södertälje kommun och Södertälje City sedan flera år har ett samarbete där kommunen delfinansierat Södertälje Citys verksamhet som ett led i att utveckla en attraktiv och levande stadskärna. Att utveckla stadskärnan ses som en del av kommunens arbete för att öka Södertäljes attraktionskraft för såväl invånare som besökare och företag. Kommunen ser sig som en central aktör för att långsiktigt skapa förutsättningar för ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart samhälle och där stadskärnan som mötes- och handelsplats anses mycket betydelsefull. Partnerskapet har även en koppling till kommunens ambition att utses till "Årets stadskärna", se punkt 7.1.

Södertälje Citys roll är att som organisation utgöra samverkansplattform mellan kommunen, handlare och fastighetsägare i Södertälje centrum vilket anses möjliggöra gemensamma mål mellan aktörerna och en långsiktig plan för utvecklingen. Avtalet ska medverka till att stärka långsiktigheten i utvecklingen av centrala Södertälje.

Skulle någon av parterna väsentligt frånga sina åtaganden kan avtalet sägas upp med omedelbar verkan. Kommunen kan avbryta partnerskapet med omedelbar verkan vid sådana yttre omständigheter som enligt kommunens bedömning ger skälig anledning till uppsägning. I händelse av att kommunen utnyttjar denna rätt ska inte utbetalning av eventuell återstående betalning ske.

Avtalet är för kommunens del ensidigt undertecknat av stadsdirektören.

Av avtalet framgår vilka åtaganden föreningen ikläder sig (ett sammandrag):

"Det långsiktiga målet "en stadskärna i toppklass" konkretiseras genom målet att 2023 bli utnämnd till Årets Stadskärna (en utmärkelse av Svenska Stadskärnor)."

De årliga mål som fastställs i Södertälje City verksamhetsplan presenteras i fokusområden. Målen, liksom verksamhetsplanen i sin helhet fastställs och följs upp av Södertälje City styrelse.

1 Organisation, strategi och kommunikation

Södertälje City ska bygga på en stark medlemsbas och verka för att kontinuerligt öka antalet medlemmar. Verksamheten ska drivas genom ett antal "utskott" för att tillvarata medlemmars kompetens, engagemang och intressen.

2 Årets stadskärna

Södertälje City ska leda och samordna processen mot målet att bli Årets Stadskärna. Detta innebär också ansvar för att driva processen och ansöka om QM-certifiering som är en förutsättning för att kunna ansöka om att bli Årets Stadskärna. Motsvarande gäller för arbetet inför ansökan om Purple flag-certifiering.

3. Rent, snyggt och tryggt

Södertälje City ska verka för en ren och trygg stadskärna och arbeta aktivt med stadskärnans aktörer för att ändra attityder och förhållningssätt. Tillsammans med kommunen arbetar Södertälje City med gestaltning och utformning av framtidens stadskärna ur ett renhållnings och trygghetsperspektiv.

4.Puls 24/7

Södertälje City ska driva arbetet med att verka för fler kvällsaktiviteter och verksamheter. En kvällsekonomi är viktig för stadskärnans attraktivitet och liv för såväl invånare som besökare och aktörer.

5.Eventemang

Södertälje City ska arrangera ett antal egna evenemang under året i syfte att attrahera fler till stadskärnan. Dessutom stöttar Södertälje City externa arrangörer som vill arrangera evenemang i stadskärnan med t.ex. tillståndsförfarande och marknadsföring. Utifrån Södertäljes varumärkesplattform arbetar Södertälje City för att fler evenemang utvecklas.

6.Fysiska åtgärder

Södertälje City ska ta hänsyn och bidra med kunskap till planer, projekt och initiativ som utförs i stadskärnan av andra aktörer och införliva dem med egna processer. Informera medlemmar och icke-medlemmar m.m. om de olika utvecklingsplanerna/byggen som sker i stadskärnan för att skapa engagemang och delaktighet.

Partnerskapets ändamål

För att uppnå de gemensamma målen enligt punkt 4 tecknas avtalet mellan kommunen och Södertälje City. Södertälje City är operatören, och samarbetsplattformen, med och genom vilken kommunen arbetar för att uppnå målen för Södertälje city i samverkan.

Södertälje Citys åtagande

(Avtalet reglerar föreningens åtaganden enligt sammanställning nedan. Vi har kortat ned texten men respektive punkt är citerad ur avtalet. Vi har markerat vissa ord med fetstil)

Södertälje City ska

- verka för **ökade medlemsintäkter**, eller andra intäkter, med målet att vid avtalstidens utgång därefter klara sig med finansiering från kommunen enligt föreslagen nivå för 2021 (3 400 000 kr)
- årligen presentera en handlingsplan med konkreta åtgärder för att **öka antalet medlemmar**. förbinda sig att **ta emot en praktikant** per år under avtalstiden, under en period av minst 3 månader. Praktikantens utbildningsinriktning ska vara relevant för verksamheten.
- kontinuerligt redovisa en aktuell **handlingsplan** med de aktiviteter Södertälje City anser nödvändiga för att kunna ansöka om "**Årets Stadskärna**" senast år 2023.
- genomföra och årligen **redovisa utfall** av de aktiviteter i ovanstående handlingsplan som Södertälje City har rådighet över.
- ta samtliga kostnader förenade med **QM-certifiering** inom ramen för avtalet
- ta fram förslag på verksamheter som kan **stärka kvällsekonomin** i Södertälje centrum. Förslagen ska presenteras för styrelsen.
- introducera, själv eller i samverkan, minst två nya regelbundet återkommande **kvällsaktiviteter** per år, Aktiviteterna ska beslutas i styrelsen för Södertälje City.
- forma en **styrgrupp** för evenemanget **Södertäljefestivalen** där kommunen ska delta. Evenemanget ska säkerställa att lokala leverantörer möjliggörs att delta i de upphandlingar som görs.
- två till fyra gånger per år genomföra **informationsmöten** för medlemmar och ickemedlemmar om de fysiska åtgärder som genomförs och planeras i stadskärnan. Vid dessa möten ska kommunen erbjudas att delta.
- hålla sig uppdaterad kring samtliga pågående och **planerade fysiska åtgärder i stadskärnan** genom möten och dialog med kommunen och andra aktörer.

Partnerskapsavtalet saknar datering men är stämplat hos kommunstyrelsen 190219 med diarienummer 19/80. Avtalet är för kommunens del undertecknat av stadsdirektören. Vi kan inte finna att avtalet fastställts av kommunstyrelsen, eller på annat sätt protokollförts (som ex "Meddelande" eller under punkten "Stadsdirektören informerar"). Vi kan inte finna att avtalstecknande uppdragits åt stadsdirektören eller att denne har motsvarande delegation.

Då partnerskapsavtalet innebär ett flerårigt åtagande för Södertälje kommun där ett betydande belopp överförs till extern part i en fråga av betydelse för kommunen är det vår bedömning inte fråga om verkställighet eller något som inryms i stadsdirektörens rätt att teckna firma. Avtalet borde därför ha beslutats av kommunstyrelsen.

3.3. Styrelse

I avtalet anges att *"Kommunen bereds tre ordinarie styrelseposter i Södertälje Citys styrelse. Härigenom säkerställs kontroll och uppföljning. En årlig verksamhetsberättelse ska tillsändas Kommunstyrelsen. Styrelseledamöterna är alltid första kontaktpunkt och dialogpartner i relation till Kommunen."* Dessa ordinarie styrelseplatser innehas av stadsdirektören, samhällsbyggnadsdirektören samt chefen för näringslivsenheten.

Utöver dessa funktioner har även vd för det helägda kommunala fastighetsbolaget Telge Fastigheter AB en styrelseplats i egenskap av fastighetsägare. Styrelsen består sammanlagt av 10 ledamöter varav kommunkoncernen alltså har sammanlagt fyra varav tre från kommunen.

4. Beslutsprocess

Vi har tagit del av partnerskapsavtalet samt protokoll från kommunstyrelsen, stadsbyggnadsnämnden och kultur- och fritidsnämnden. Vi har också tagit del av kommunens Mål och budget 2019-21 men i det här sammanhanget framför allt berörda nämnders verksamhetsplaner samt internbudgetar 2019.

4.1. Verksamhetsplaner och internbudget 2019

Av **Kultur- och fritidsnämndens** verksamhetsplan 2019 med internbudget framgår inget om deras ekonomiska stöd till Södertälje City. Verksamhetsplanen saknar uppgift om att nämnden delfinansierar partnerskapsavtalet med 1 500 000 kr.

Av **Stadsbyggnadsnämndens** verksamhetsplan 2019 framgår på sidan 9 under rubrik "Attraktiva Södertälje", "Genuin, urban och levande stadskärna" *texten "Arbetet med stadskärnan sker också i samverkan med de fastighetsägare och handlare/aktörer som verkar i stadskärnan. Främst genom den etablerade samverkansformen för Centrumföreningen."* Internbudgeten fastställs av nämnden på övergripande anslagsnivå där inga konton eller detaljer framgår. Det går alltså inte att härleda att nämnden fastställt ett anslag till eventuella kostnader relaterade till Södertälje City.

Kommunstyrelsens verksamhetsplan 2019 nämner inget specifikt varken om Södertälje City eller arbetet med "Årets stadskärna". I likhet med övriga nämnder har kommunstyrelsen fastställt sin internbudget på en anslagsnivå som inte visar enskilda konton eller objekt. Det går alltså inte att utläsa av verksamhetsplan/internbudget med vilka belopp eller ändamål som medel överförs till Södertälje City.

4.2. Andra protokollförda beslut

I granskningen har samtliga protokoll för berörda nämnder för perioden januari till oktober 2019 granskats efter beslut relaterade till Södertälje City.

Kultur- och fritidsnämnden har inga protokollförda beslut eller anmälningsärenden som avser Södertälje City eller nämndens användning av medlen till föreningen. Nämnden har vid några tillfällen behandlat föreningsstöd i form av fattade delegationsbeslut men av dessa framgår inget om Södertälje City.

Nämnden antog 3 oktober reviderade "Regler och Riktlinjer för föreningsbidrag" att gälla från 2020. Dessa var i nedanstående delar likalydande med gällande regler för 2019. Enligt dessa omfattas enbart ideella föreningar av föreningsstöd. Södertälje City är en ekonomisk förening. Av regelverket framgår bland annat (utdrag ur regler och riktlinjer)

"9.2 Arrangemangs- och projektbidrag.

Arrangemangsbidrag är avsett att stödja föreningar i Södertälje kommun. Med arrangemang menas ett arrangemang med planering och marknadsföring som når en bred allmänhet, genomförs på en offentlig plats och genomförs under aktuellt kalenderår."

"Bidrag lämnas inte för arrangemang eller projekt som arrangeras av eller för företag eller som sker på uppdrag av företag."

Nämndens verksamhetsplan, internbudget, regelverk och protokoll nämner alltså inget om utbetalningen av 1,5 mnkr till Södertälje City. Vid intervju angavs att beloppet sedan länge legat i nämndens rambudget. När sedan partneravtalet tecknades ansågs det naturligt att nämnden fortsatte att lämna bidrag av samma medel eftersom ramen inte justerats. Det kan dock förefalla vara utanför nämndens ordinarie verksamhetsansvar att fortsätta med denna form av bidragsgivning.

Stadsbyggnadsnämnden har inga protokollförda ärenden avseende Södertälje City. De är sannolikt inte berörda av den ekonomiska relationen som samhällsbyggnadskontoret har med föreningen, den relationen kommer från kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsen har 190222 § 49 beslutat om bidrag till Destination Södertälje 2019. Av beslutet framgår att Destination Södertälje ska utbetala bidrag till Södertälje Centrumförening med 1 000 000 kr (samma belopp som även utbetalades 2018 samt 2017).

Styrgruppen för Södertälje City i samverkan tillsattes efter kommunstyrelsebeslut hösten 2013. Avsikten var då att gruppen skulle utgöra ett utskott till kommunstyrelsen. Om behov för delegering av beslut tillkom, skulle kommunstyrelsen då kunna delegera beslut till styrgruppen. Några beslut om delegering har kommunstyrelsen dock inte tagit. Styrgruppen är sedan årsskiftet 2018/2019 inte heller att betrakta som ett utskott till kommunstyrelsen då både ledamöter och ersättare har utsetts som inte har plats i kommunstyrelsen. Detta utesluter möjligheten att delegera beslut från kommunstyrelsen till styrgruppen. Dess roll är att motta information från Södertälje City och vara kommunstyrelsens kontakt visavi föreningen. Vid dess möten deltar även stadsdirektör, samhällsbyggnadsdirektör samt utvecklingsstrateg från Destination Södertälje, alltså de funktioner som representerar kommunen i föreningens styrelse.

I styrgruppens protokoll 190409 används uttrycket "utskott" vilket torde vara ett misstag. Av protokollet framgår att styrgruppen förefaller beslutsfattande i den mening att de godkänner olika föreslagna åtgärder, i detta protokoll §6 "Information om byggprojekt i stadskärnan" där förslagen avser rivning av sushikojan, borttagande av termometer på Åhlenshuset samt Tom Titsplakett på gågatan. Det framgår inte av protokollet om åtgärderna är ren verkställighet eller ska hanteras av annan politisk instans. Stadsjuristen förklarar att de beslut som tagits i styrgruppen formellt ska betraktas som verkställighetsbeslut då inga beslutsbefogenheter har delegerats till gruppen från kommunstyrelsen.

Styrgruppens protokoll går inte att återfinna som anmälningsärende i kommunstyrelsens protokoll, och detsamma gäller möten i styrgruppen för att utveckla företagsklimatet. Vi anser att utskottets mandat är otydligt och saknar återrapportering till kommunstyrelsen. Vi lyfter även behov av tydliggörande av protokollen så att det framgår att det är en styrgrupp samt att dess beslut inte är kommunallagsmässiga utan endast noteringar till protokollet.

5. Jäv

Under utredningen har det framkommit indikationer på upplevd jävsituation och/eller brist på opartiskhet. Enligt vår uppfattning kan dessa frågor inte bara diskuteras ur ett kommunallagsperspektiv utan även visavi Lagen om offentlig anställning LOA 1994:260 samt Lagen om ekonomiska föreningar 2018:672. Vad beträffar LOA är det enligt vår uppfattning främst regelverket kring bisysslor § 7 som kan tänkas komma i spel vid upplevda situationer av opartiskhet. Vidare finns jävsregler för styrelseledamöter i ekonomiska föreningar som det också bör utredas huruvida dessa regler är applicerbara i detta fall. Det är främst i situationen där kommunala tjänstemän har styrelseuppdrag i den ekonomiska föreningen som frågeställningarna uppkommer och vi menar att eventuella jävssituationer i samtliga ovanstående fall bör utredas, klagöras och dokumenteras från kommunens sida.

6. Lagen om offentlig upphandling samt statsstödsregler

Konkurrensverket har handlagt ett ärende avseende kommunen och dess relation till Södertälje City. Konkurrensverket har 191108 beslutat avsluta ärendet då det inte ansågs prioriterat att utreda ytterligare. Konkurrensverket framhåller att detta inte innebär att de tagit ställning i sakfrågan. Det är vår uppfattning att kommunen bör klargöra frågan för framtida bruk.

7. Organisation

7.1. Kommuners samverkan med centrumföreningar är vanligt förekommande

Många kommuner har motsvarande samverkan med liknande centrumföreningar, företeelsen kan sägas vara vanlig. Syftet är inte sällan ett gemensamt intresse mellan lokalt näringsliv och kommun att utveckla stadskärnan. En metod kan vara att delta i processen fram till att bli årets stadskärna, en utmärkelse som delas ut av föreningen "Svenska Stadskärnor" som är en ideell förening bildad 1993 då med säte i Örebro numera i Malmö. Södertälje kommun är en av ca 200 medlemskommuner och Svenska Stadskärnor samverkar bland annat med Sveriges kommuner och landsting, SKR, Svensk Handel, Fastighetsägarna Sverige samt Visita.

Vid samtal med föreningens vd framkom att de via tillhandahållna metodverktyg hjälper medlemskommunerna att utveckla sina stadskärnor. En av dessa metoder handlar om kvalitetsmärkning kallad "QM" och beskrivs i korthet Svenska Stadskärnor så här:

"Det handlar i stort om att ha struktur och styrning: vision – strategi – åtgärdsprogram och prioritering. Ni ska ha varit igång i minst tre år och/eller ha skriftliga åtaganden från era intressenter på samma tidsperiod framåt. För att få ett QM-certifikat ska man kunna visa på nådda resultat både när det gäller kvalitativa och kvantitativa delar under flera års tid. För den organisation som har ett eget medlemskap i Svenska Stadskärnor finns möjligheten att söka ett QM, kvalitetsmärkningen för samverkansorganisationer i city, centrum och stadskärnan."

Svenska Stadskärnor kräver således att kommunen och dess samarbetspartners ska ha ett avtalat åtagande på minst tre år. De har dock inga krav på vilket uttryck sådan samverkan ska ha. Då vi översiktligt jämfört Södertälje med andra kommuner finner vi att det finns olika former, både ekonomisk förening, ideell förening, aktiebolag. Kommunens representanter kan ingå i styrelsen eller vara adjungerade. Vi erfar att modellen Södertälje valt är inspirerad från hur man arbetat i Örebro kommun.

8. Mandatet för kommunens representanter är otydligt

Vi kan inte finna att Södertälje kommun i beslut uppdragit åt stadsdirektör, samhällsbyggnadsdirektör och näringslivschef att representera kommunen i föreningens styrelse och har därför inte fastställt med vilket mandat de agerar där. Att det finns ett principbeslut från kommunens om samarbete med cityföreningen 2012 står helt klart men i vår utredning har vi med detta beslut som utgångspunkt inte kunnat klargöra tjänstemännens mandat för uppdraget och däri föreligger en otydlighet som öppnar för tolkning. Ett dokumenterat konkret mandat från kommunen avseende tjänstemännens uppdrag i föreningen bör därför tas fram.

Ett klargörande kan bl.a. få bärighet på frågorna om på vilket sätt och i vilken omfattning tjänstemännen agerar på uppdrag av kommunen t.ex. i det fall kommunens ansvarsförsäkring av någon anledning kan komma att behövas tas i anspråk. Det upplevs av de berörda att uppdraget i föreningen ligger inom ramen för deras anställning, inte minst

eftersom deras företrädare haft samma uppdrag. Att tradera uppdrag till funktioner utan tydligt mandat från uppdragsgivaren ser vi som en tveksam metod.

Då vi översiktligt tagit del av hur andra kommuner valt att organisera sin samverkan (se rubrik "Organisation") noteras att andra valt alternativet med adjungerade ledamöter till styrelsen för liknande föreningar. En adjungerad styrelseledamot har närvaro- och yttranderätt men inte rösträtt och därmed inte samma ansvar eller mandat.

Vid intervjuer framkom att kommunens representanter finns i föreningen för att bevaka kommunens intressen samt att som styrelseledamöter verka för att föreningen agerar enligt avtalat. Om kommunen inte haft representanter på plats hade det erfordrat andra former av löpande avstämningsmöten. Man ska dock notera att som styrelseledamöter, varav en är föreningens vice ordförande, är det föreningens intressen som ska tas tillvara i första hand. Så länge dessa fullt ut sammanfaller med kommunens är det problemfritt men situationer kan uppkomma då intressen inte är gemensamma och då riskerar kommunens representanter att komma i intressekonflikt. De intervjuade uppgav att detta aldrig har hänt.

9. Finansiering

Av Södertälje Citys budget 2019 framgår att de budgeterat med 4 200 000 kronor från Södertälje kommun. Annan finansiär som framgår av budgeten är "fastighetsägare" med totalt belopp 1 180 000 kr. Den samlade budgeterade intäkten för 2019 uppgår till 7 214 000 kr vilket betyder att det utöver dessa två finansiärer även budgeteras intäkter på ytterligare 1 834 000 kr.

9.1. Södertälje kommun

Södertälje kommun finansierar föreningen på två sätt: via partnerskapsavtal och på faktura med och utan avtal.

9.2. Avtalsbaserad ersättning

Avtal för partnerskap	
2019	4,2 mnkr
2020	3,8 mnkr
<u>2021</u>	<u>3,4 mnkr</u>
SUM	11,4 mnkr

Samtliga belopp är exklusive moms.

2019 års medel betalas av kommunstyrelsen via samhällsbyggnadskontoret 1 700 mnkr och Destination Södertälje 1 000 mnkr samt från kultur- och fritidsnämnden/ -kontoret 1 500 mnkr. På samtliga belopp har moms påförts.

Vid granskning av protokoll finner vi att kommunstyrelsen fattar separat beslut om utbetalningen från Destination Södertälje. Övriga utbetalningar är inte beslutade men samtliga ingår i gällande avtal.

9.3. Ersättning på faktura

9.3.1. Med avtal

Kommunen har upphandlat presentkort från föreningen varav det under 2018 köpts in till ett värde av 1 800 628 kr ex moms. Presentkortet utgör i huvudsak julgåva till kommunanställda men en mindre del (åtta stycken motsvarande 25 628 kr ex moms) avser gåva till ungdomar som uppträtt på scenen i samband med Södertäljefestivalen samt ytterligare en faktura avseende 4 presentkort för 16 064 kr exkl moms som uppges ha köpts in i syfte att ges som ersättning till "artister/Dj" som uppträtt i samband med Södertäljefestivalen.

Summa med avtal 1 816 692 kr

9.3.2. Utan avtal

Sju olika ersättningar (antal verifikationer är fler) har betalats till föreningen. På samtliga tillkommer moms. Inom parantes anges utbetalningsår.

1. Visning av fotbolls-VM för herrar. Skärmar på Stora torget 144 000 kr (2018)
2. Sommarkonsert av artist i samband med Södertäljefestivalen 2018, 30 000 kr (2018)
3. Installation av besöksräknare i centrum 75 000 kr (2018)
4. Kampanj "Håll Södertälje rent" 400 000 kr (2019)
5. Visning av fotbolls-VM för damer. Skärmar på Stora torget 175 000 kr (2019)
6. Projekt kring trygghetsvandring i centrum 60 000 kr (2019)
7. Implementering av nytt parkeringssystem i centrum (P-bonus) 20 000 kr (2019)

Summa 904 000 kr exkl moms.

Utöver ovanstående har följande betalats från Södertälje kommun till Södertälje City:

- Medverkan på konferens "Sweden Urban Arena" avseende utvecklingsstrateg Destination Södertälje 3 595 kr (2018)
- Konvolut/kuvert Östertälje tryckeri 6 435 kr (2018)

Summa 10 030 kr exkl moms.

Dessutom ersättning i samband med det kommunala projektet "Kanalåret"

- Vinterfesten 187 466 kr (2019)
- Valborg 336 000 kr (2019)

Summa 523 466 kr exkl moms.

Den sammanlagda summan av ovanstående "utan avtal" är 1 437 496 kr.

9.4. Samtliga ersättningar från kommun till förening

- Partnerskapsavtal 4 200 000 kr (2019)
- Upphandlat avtal 1 816 692 kr (presentkort)
- Utan avtal 1 437 496 kr

Summa 7 454 188 kr.

9.5. Fakturaunderlag

Vi har eftersökt underlag till fakturor som saknar avtalad grund och erhållit vissa muntliga förklaringar men inga dokumenterade och det gäller samtliga verifikationer som saknar avtal. Det finns heller inget stöd för dessa utbetalningar i form av nämndbeslut varför det av berörda ansetts utgöra verkställighetsbeslut. Det är även svårt att förstå orsaken till att kommunen valt att ersätta föreningen på faktura för tjänster som kan tolkas som en del av den avtalade ersättningen eller kunnat utföras direkt av kommunen själv utan att gå via föreningen. Det går inte heller att bedöma rimligheten i beloppens storlek.

10. Attest och ansvar

Fakturor som föreningen ställer till kommunen har i vissa fall godkänts av kommunens representant i föreningsstyrelsen. Det betyder att person i föreningsstyrelsen, som ytterst ansvarar för föreningens ekonomi och tillhörande fakturering, även är mottagare av samma fakturor och godkänner dessa från kommunens sida. Vi kan inte belägga att det förekommer

sakliga fel eller brister i faktureringen, främst beroende på att vi inte haft möjlighet att klarlägga det, men ser en uppenbar risk i att företräda två organisationer där den ena är ekonomiskt beroende av den andra och samtidigt ha rollen som avsändare och mottagare.

11. Byggbonus

Södertälje kommun ansökte och erhöll statsbidrag, en s k "byggbonus" för främjande av byggnation av bostäder. Erhållet belopp 9 750 000 kr var en engångssumma. Samhällsbyggnadskontoret föreslog kommunstyrelsen besluta att beloppet skulle fördelas på följande sätt:

Profilerings och marknadsföring	750 000
Kompetens- och processutveckling	500 000
Resultatinriktade direktinsatser	6 800 000
Extra insatser för centrumutveckling	1 700 000

Kommunstyrelsen beslutade 190102 §10 att byggbonusen skulle tilldelas stadsbyggnadsnämnden med 4 750 000 och tekniska nämnden med 5 000 000. Statsbidragen erhöles 2018 men infördes i berörda nämnders budgetramar 2019. Kommunstyrelsen beslutade emellertid inte specifikt att medel skulle överföras till Södertälje City såsom föreslås i beslutsunderlaget från samhällsbyggnadskontoret. Av stadsbyggnadsnämndens och tekniska nämndens protokoll och verksamhetsplaner 2019 framgår inget om hur de valt att använda byggbonusen.

Då det saknas formellt beslut menar vi att utbetalningen till föreningen inte borde ha verkställts. Denna granskning avser 2019 men vi noterar att samma förfaringsätt tillämpades 2018, även då erhöles Södertälje City 1,7 mnkr.

12. Insyn, uppföljning och styrning

Insyn, uppföljning och styrning anses av Södertälje kommun garanteras av dess medverkan i föreningens styrelse samt via de möten som kommunstyrelsens utskott för centrumutveckling har med föreningen. Föreningen framtar en årlig verksamhetsplan som ska godkännas av dess styrelse men inte av kommunstyrelsen. Vi kan heller inte finna att föreningens årsredovisning eller verksamhetsplan anmälts till kommunstyrelsen. Det innebär att kommunens insyn, uppföljning och styrning helt faller på dess representanter i föreningen och en styrgrupp.

Mot bakgrund av att det årligen rör sig om betydande värdeöverföring bör kommunstyrelsen ta ett fastare grepp kring relationen med föreningen.

13. Moms

För den delen av granskningen som avser moms hänvisas till separat rapport.

14. Avslutande analys och kommentar

Vi ser relationen mellan Södertälje kommun och Södertälje City som något vanligt förekommande, många kommuner har motsvarande samarbeten i syfte att utveckla dess stadskärnor. Brister vi identifierat har att göra med formerna för samarbetet samt underlag till vissa utbetalningar. Vi finner även brister i intern kontroll, styrning/uppföljning,

beslutsordning, mandat och ansvar. Inom samtliga dessa områden behövs tydliggöranden från kommunstyrelsen.

I sammanhanget bör det nämnas att föreningsstadgarna för Södertälje City är i behov av uppdatering då dessa innehåller fel i en laghänvisning med anledning av införandet av ny lagstiftning maj 2018.

14.1. Svar på revisorernas frågor

Fråga	Svar
Följer beslutsprocessen delegationsordningar d v s borde besluten om utbetalningar fattats i styrelse och nämnd alternativt anmälts som delegationsbeslut eller är de verkställighetsbeslut?	De utbetalningar som grundas på avtal är verkställighet men det förekommer betydande överföringar via fakturor som saknar tydliga underlag och beslut. Där ser vi en risk som behöver hanteras skyndsamt. Överföringen av 1,7 mnkr ur den s k Byggbonusen till Södertälje City saknar stöd då varken kommunstyrelsen, stadsbyggnadsnämnden eller tekniska nämnden fattat sådant beslut. Det har inte heller förekommit något delegationsbeslut. Att utan formella beslut överföra 1,7 mnkr till föreningen kan inte anses vara verkställighet. Partnerskapsavtalet gällande 190101 – 211231 har undertecknats av stadsdirektör men har varken godkänts av eller anmälts till kommunstyrelsen.
Kommundirektör och stadsbyggnadsdirektör är styrelseledamöter i den ekonomiska föreningen. Föreligger jäv om dessa verkställer beslut eller fattar beslut om utbetalningar från kommunen?	Enligt vår bedömning finns olika lagrum kring jäv som behöver tas hänsyn till varav kommunallagen är ett. Organisationen har bedömt att jäv inte föreligger. Dock ser vi behov av tydliggörande avseende eventuella jävssituationer beskrivna i Lagen om offentlig anställning (1994:260) och Lag om ekonomiska föreningar (2018:672).
Hur har kommunen totalt sett organiserat sig i förhållande till föreningen och i föreningen?	Genom avtal ges kommunen tre styrelseplatser i föreningen som kommunen i övrigt inte är medlem i. En styrgrupp har bildats under kommunstyrelsen som följer föreningens arbete.
Varför organiserar sig kommunen i föreningen?	Det främsta syftet är centrumutveckling. Med ambition att utses till Årets stadskärna har ett treårigt avtal tecknats med föreningen. Relationen går emellertid längre tillbaka i tiden.
Vilka övriga finansiärer finns?	Fastighetsägare runt torget, medlemsavgifter samt externa sponsorer. Kommunen är emellertid störst finansiär.
Varför betalas bidrag och ersättningar från olika nämnder?	Kommunstyrelsen företräder kommunen i denna fråga men 35% av ersättningen betalas av kultur- och fritidsnämnden. Orsaken anges vara historiskt betingad men inget annat särskilt skäl föreligger längre. Det bör klargöras vilket ansvar nämnden egentligen ska ha.
Varför betalas en del via styrelse- och nämndbeslut och en del via verkställighetsbeslut?	Verkställighetsbeslut som grundas på gällande avtal är en del av organisationens operativa ansvar. Emellertid förekommer betydande fakturering som saknar tydliga underlag och beslut. Dessa behöver klargöras. Kultur- och fritidsnämnden har inte behandlat frågan om sin ersättning till föreningen trots att beloppet är betydande. Det kan vi inte anse vara verkställighet. Samma sak anser vi avseende byggbonusen, se ovan.

Har kommunen ett samlat grepp om vilka ersättningar/bidrag som betalas till föreningen. Hur bevakas detta?	Kommunen själv anser att så är fallet men vi ser tecken på att berörda personer inte har full kontroll över varför vissa ersättningar utbetalas. Kommunstyrelsen och kultur- och fritidsnämnden saknar dessutom dokumenterad information om vidden av den ekonomiska relationen med tydlig koppling till nyttorna.
Finns förklaring till varför det är moms på fakturorna?	Svar redovisas i separat granskningsrapport.

Södertälje, 2020-01-23

Jan Darrell
Verksamhetsrevisor

Fredrik Andrén
Verksamhetsrevisor

15. Källförteckning

Dokument

Protokoll

Beslutsunderlag

Sammanställning över utbetalningar samt verifikationer avseende Södertälje City

Partnerskap mellan Södertälje kommun och Södertälje City Ekonomisk förening 2019-2021

Södertälje City ekonomisk förening

Årsredovisning 2018

Verksamhetsberättelse 2019

Stadgar

Intervjuer

Kommunstyrelsens ordförande

Stadsdirektör

Samhällsbyggnadsdirektör

t f kultur- och fritidschef

Vd Svenska stadskärnor ideell förening