

# Granskning av kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala aktiebolagen

Södertälje kommun



## Innehåll

1.	Sammanfattning .....	2
2.	Inledning.....	5
2.1	Bakgrund .....	5
2.2	Syfte och revisionsfrågor .....	5
2.3	Ansvarig nämnd.....	6
2.4	Revisionskriterier.....	6
2.5	Metod och genomförande .....	6
2.6	Kvalitetssäkring .....	6
3.	Uppsikt - Styrande förutsättningar .....	7
3.1	Uppsikt enligt kommunallagen.....	7
3.2	Vad ska uppsikten omfatta?.....	8
3.3	Kommentar .....	10
4.	Förutsättningar för uppsiktens genomförande i Södertälje kommun.....	11
4.1	Kommunstyrelsens reglemente .....	11
4.2	Instruktion till stadsdirektören.....	11
4.3	Riktlinjer för kommunstyrelsens uppsikt .....	11
4.4	Ägardirektiv i Mål och budget 2022-2024 .....	12
4.5	Södertälje kommuns styrmodell i Mål och budget .....	14
4.6	Bedömning .....	15
5.	Kommunens aktiebolag .....	17
5.1	Södertälje kommuns bolagskoncern .....	17
5.2	Telge AB:s styrelse .....	18
5.3	Bolagsordningar .....	18
5.4	Ägardirektiv .....	18
5.5	Koncernstyrning .....	18
5.6	Koncernens uppföljning och rapportering .....	20
5.7	Bedömning .....	21
6.	Genomförande av uppsiktsskyldigheten.....	22
6.1	Kommunstyrelsens tolkning av uppsiktsskyldigheten .....	22
6.2	Periodisk rapportering.....	23
6.3	Kommunstyrelsens uppsikt i protokollen.....	23
6.4	Bedömning .....	24
7.	Svar på revisionsfrågor.....	27
	Bilaga 1 - Källförteckning .....	28
	Bilaga 2 - Innehåll i uppsiktsregler .....	29

## 1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer genomfört en granskning med syftet att bedöma om kommunstyrelsens uppsikt över de kommunalt ägda bolagen genomförs på ett ändamålsenligt sätt i förhållande till kommunallagens regler om uppsikt.

Enligt kommunallagen ska kommunstyrelsen ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2-6 §§. Varken kommunallagen eller dess förarbeten reglerar närmare, förutom vad gäller kommunalt ägda bolag, vad som ingår i uppsiktsskyldigheten. Hur uppsikten genomförs är i princip upp till varje enskild kommunstyrelse. Det gäller också hur kommunstyrelsen ska agera då avvikelser identifieras i förhållande till fullmäktiges mål och uppdrag. Lagstiftaren ställer inte krav på att kommunstyrelsen ska reglera sin uppsikt. Vår bedömning är dock att en reglering av uppsikten skapar bättre förutsättningar för en ändamålsenlig uppsikt. Kommunstyrelsen i Södertälje kommun har genom att fastställa riktlinjer för uppsikt reglerat uppsiktens inriktning, omfattning och genomförande. Vi bedömer att riktlinjerna för uppsikt i huvudsak är ändamålsenliga.

Trots att det finns ändamålsenliga förutsättningar för uppsikten över bolagen i form av kommunstyrelsens riktlinjer är det vår samlade bedömning att kommunstyrelsen delvis har en ändamålsenlig uppsikt över bolagen och att den inte är tillräcklig. Vi grundar bedömningen huvudsakligen på att kommunstyrelsen inte har tagit del av samtliga underlag och handlingar avseende bolagen som följer av det generella ägardirektivet, att uppsikten inte genomförts i tillräcklig utsträckning i enlighet med kommunstyrelsens riktlinjer för uppsikt och att kommunstyrelsen inte under 2022 fattat beslut om bolagens verksamhet 2021 i enlighet med 6 kap. 9 § kommunallagen.

Vi konstaterar efter en genomgång av kommunstyrelsens protokoll och handlingar under 2022 att det i begränsad utsträckning framkommer information om hur uppsikten har bedrivits under året. Den uppsikt som har genomförts är i begränsad utsträckning spårbar.

Vi bedömer att kommunstyrelsen genom Telge AB:s månadsrapporter har en tillräcklig uppsikt över bolagens ekonomiska resultat och utveckling.

I en bolagsstyrningsrapport ska bolagen redovisa sin egen bedömning av bl.a. verksamheten i förhållande till syfte och verksamhetsföremål och särskilda ägardirektiv. Vår bedömning är att bolagsstyrningsrapporten utgör ett väsentligt underlag för kommunstyrelsens uppsikt men att den i sin nuvarande form inte ger information om samtliga områden som är relevanta för kommunstyrelsens uppsikt. Vi anser att de krav på bolagsstyrningsrapporten som följer av det generella ägardirektivet behöver omarbetas och anpassas till vad som rekommenderas i principer för styrning av kommun- och regionägda bolag och i förhållande till det faktiska innehållet i den bolagsstyrningsrapport som upprättas av koncernen. Vi bedömer att bolagsstyrningsrapporten ger en relativt begränsad information om bolagens verksamhet i förhållande till den kommunala kompetensen och om de enskilda bolagens riskanalyser och internkontrollplaner samt följsamheten till tillämpliga av fullmäktige fastställda styrdokument i form av policys, planer och program. Bolagsstyrningsrapporten återför inte information om genomförandet av de generella ägardirektiven. Vår uppfattning är att om respektive bolag upprättar en egen bolagsstyrningsrapport så skapas bättre förutsättningar för genomförandet av en ändamålsenlig uppsikt över de kommunägda bolagen.

Vi bedömer att kommunstyrelsen brister i tillämpningen av sina egna beslutade riktlinjer för uppsikt. Det som t.ex. inte följs och inte ingår i underlaget för uppsikten är:

- ▶ Bolagens affärsplaner.
- ▶ Riskanalyser och internkontrollplaner utöver den sammanfattande beskrivningen i bolagsstyrningsrapporten av koncernens arbete med intern kontroll och redovisning av koncernens högsta/största risker.
- ▶ Bolagens styrelseprotokoll.
- ▶ Underlag för att bedöma om legala krav uppfylls.

- ▶ Sammanställning av utfallet från bolagskoncernens rapportering till kommunstyrelsen i form av en uppsiktsrapport i samband med delårs- och årsrapportering.
- ▶ Kortfattad redogörelse som kompletterar hur uppsiktplikten över Telge AB med dotterbolag genomförts under det gångna året.

Ett viktigt underlag för kommunstyrelsen i uppsikten, enligt vår uppfattning, utgörs av lekmannarevisorernas granskningsrapporter. Av kommunstyrelsens handlingar och protokoll framgår inte att kommunstyrelsen tagit del av lekmannarevisorernas granskningsrapporter. Enligt det generella ägardirektivet ska de översändas till kommunstyrelsen.

En iakttagelse är att den rapportering som ska göras enligt det generella ägardirektivet men som inte framgått att de översänds som handlingar till kommunstyrelsen är protokoll från bolagens styrelsesammanträden, stämmoprotokollen, tertialvisa redovisningar (av verksamhet, utveckling och ekonomiska förhållanden), lekmannarevisorernas granskningsrapporter och moderbolagets styrelsehandlingar. Stämмо- och styrelseprotokoll finns dock publicerade på Telgekoncernens hemsida.

Enligt kommunstyrelsens reglemente ansvarar kommunstyrelsen för regelbundna möten med bolagsledningarna. Vad dessa möten ska avse anges inte av reglementet men de bör enligt vår uppfattning kunna ge kommunstyrelsen väsentlig information för uppsikten. Under 2022 har inte sådana möten genomförts.

Det är vår bedömning att moderbolaget i sin roll och ansvar för styrning och uppföljning har en tillräcklig insyn i dotterbolagets verksamhet. Samtidigt är det också sannolikt att de ledamöter som ingår i moderbolagets styrelse, och samtidigt är ledamöter i kommunstyrelsen, får information som är både strategisk och väsentlig för kommunstyrelsens uppsikt. Det är oklart om och i så fall hur den informationen kommer övriga ledamöter i kommunstyrelsen till del. Risken finns med andra ord att information som behövs för uppsikten inte delges kommunstyrelsen i sin helhet.

Kommunstyrelsen ska enligt 6 kap. 9 § kommunallagen i årliga beslut för varje sådant aktiebolag som avses i 10 kap. 2 § pröva om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Ett sådant beslut har inte under 2022 fattats av kommunstyrelsen avseende bolagets verksamhet 2021. Vi bedömer att det är särskilt viktigt när personunion föreligger mellan bolagsstyrelse och kommunstyrelse att det finns en transparens i hur uppsikten över bolagen har genomförts och om vilken information från bolagen som har legat till grund för kommunstyrelsens beslut om bolagets verksamhet i förhållande till det kommunala ändamålet och den kommunala kompetensen.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen, rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställ att Telge AB översänder och att kommunstyrelsen kontor sammanställer de underlag och den information från Telgekoncernen som framgår av generellt ägardirektiv och av kommunstyrelsens riktlinjer samt att uppsiktsrapporter och redogörelse över uppsiktens genomförande tas fram.
- ▶ Säkerställ att kommunstyrelsen beslutar för vart och ett av bolagen om verksamheten har bedrivits i enlighet med det kommunala ändamålet och inom ramen för den kommunala kompetensen.
- ▶ Säkerställ att rapporteringen av följsamheten till ägardirektiven också omfattar de generella ägardirektiven.
- ▶ Gör en översyn av kommunstyrelsens riktlinjer för uppsikt med avseende på ansvarsfördelningen för uppsikten.
- ▶ Gör en översyn av avsnittet om insyn och tillsyn i de generella ägardirektiven och med avseende på vad bolagsstyrningsrapporten ska innehålla.
- ▶ Tillse att hela kommunstyrelsen får tillgång till väsentlig information för uppsiktens genomförande som framkommer på annat sätt än genom periodisk rapportering.

- ▶ Besluta om en årlig plan för genomförande av uppsikten över de kommunala bolagen.
- ▶ Säkerställ att kommunstyrelsen inom ramen för uppsikten och i enlighet med kommunstyrelsens reglemente genomför möten/dialoger med bolagsledningarna.
- ▶ Överväg att införa krav på att vart och ett av bolagen i Telgekoncernen upprättar en bolagsstyrningsrapport.
- ▶ Överväg att bereda förslag om ägarpolicy/bolagspolicy.

## 2. Inledning

### 2.1 Bakgrund

Av 6 kapitlet 1 § kommunallagen (KL) följer att kommunstyrelsen ska ha uppsikt över övriga nämnders och gemensamma nämnders verksamhet samt kommunal verksamhet som bedrivs i sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2-6 §§ KL. och sådana kommunalförbund som kommunen eller regionen är medlem i. Uppsiktsskyldigheten gäller även avtalssamverkan.

Regler om en särskild uppsikt över kommun- och regionägda bolag infördes i kommunallagen 2013 och framgår av 6 kap. 9-10 §§:

- ▶ Styrelsen ska enligt 9 § i årliga beslut för varje sådant aktiebolag som avses i 10 kap. 2 § pröva om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om styrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.
- ▶ Enligt 10 § ska styrelsen vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 10 kap. 3-5 §§ är uppfyllda i fråga om sådana aktiebolag som avses i dessa bestämmelser.

Kommunallagen och dess förarbeten ger inga tydliga anvisningar om uppsiktens innehåll, utformning eller genomförande. Ansvar för uppsikten vilar på hela kommunstyrelsen och kan därför inte delegeras till ett utskott eller till tjänstemän. Däremot kan ansvaret att samla in, analysera och delge kommunstyrelsen information som behövs för uppsikten överlämnas till andra. I princip har varje ledamot i styrelsen ansvar för att hålla sig informerad om de frågor som kan påverka kommunens utveckling och dess ekonomiska ställning. Uppsikten kan inte fullgöras genom s.k. personunion, d.v.s. att ledamöter i kommunstyrelsen också är ledamöter i en annan nämnd.

Kommunens revisorer har i sin riskanalys bedömt att risken inte kan uteslutas att kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen och att det årliga beslutet om bolagen har bedrivit sin verksamhet enligt det kommunala ändamålet och inom ramen för den kommunala kompetensen inte genomförs på ett helt ändamålsenligt sätt. Kommunens revisorer har därför beslutat genomföra en fördjupad granskning av hur kommunstyrelsen fullgör sin uppsikt över de kommunala bolagen.

### 2.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsens uppsikt över de kommunalt ägda bolagen genomförs på ett ändamålsenligt sätt i förhållande till kommunallagens regler om uppsikt.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt ändamålsenliga styrdokument i form av strategi, riktlinjer, rutiner samt ansvarsfördelning för genomförandet av uppsiktsplikten?
- ▶ Har moderbolaget uppgiften att biträda kommunstyrelsen i uppsikten av dotterbolagen i koncernen?
- ▶ Säkerställs att hela kommunstyrelsen har tillgång till relevant information för uppsiktens genomförande?
- ▶ Fattar kommunstyrelsen ett årligt beslut om det kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna följts i enlighet med kommunallagens bestämmelser?
- ▶ Finns det tydliga regler för hur kommunstyrelsen ska hantera de fall då bolag inte bedriver verksamheten i enlighet med det kommunala ändamålet och befogenheterna?
- ▶ Är kommunstyrelsens uppsikt över bolagen tillräcklig och ändamålsenlig?

## 2.3 Ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsen.

## 2.4 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen (2017:725) 6 kap.
- ▶ Kommunstyrelsens reglemente.
- ▶ Övriga relevanta styrdokument.

## 2.5 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts med intervjuer samt genomgång av relevanta dokument. En del i dokumentgranskningen har varit kommunstyrelsens handlingar och protokoll.

Genomförda intervjuer och granskade dokument framgår av bilaga 1 - Källförteckning.

## 2.6 Kvalitetssäkring

Utöver vår interna kvalitetssäkring har samtliga intervjuade fått möjlighet att komma med synpunkter på rapportutkastet, för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden.

## 3. Uppsikt - Styrande förutsättningar

### 3.1 Uppsikt enligt kommunallagen

#### 3.1.1 Bakgrund

Kommunstyrelsens uppsikt har sitt ursprung i *kommunallagskommitténs betänkande (SOU 1952:14)* och infördes i 1953 års kommunallag 3 kap. 30 § i form av krav på styrelsens inseende över övriga nämnder:

*Kommunens styrelse skall leda förvaltningen av kommunens angelägenheter och hava **inseende** över övriga nämnders verksamhet. Styrelsen skall med uppmärksamhet följa de frågor, som kunna inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning, samt hos fullmäktige och övriga nämnder ävensom hos andra myndigheter göra de framställningar, som finnas påkallade.*

Förändringar som har gjorts därefter i efterföljande kommunallagar är bl.a. att inseende ersattes med uppsikt i 1991 års kommunallag samtidigt som det infördes en skyldighet för kommunstyrelsen att ha uppsikt över de kommunala företagen. Redan innan 1991 års kommunallag ansågs det föreligga en skyldighet för styrelsen att ha uppsikt över de kommunala företagen enligt 3 kap. 1 § i 1977 års kommunallag (trots att det inte uttrycktes explicit i paragrafen).

#### 3.1.2 Kommunallagen (2017:725)

Av 6 kapitlet 1 § kommunallagen (KL) framgår att:

- ▶ Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.
- ▶ Styrelsen ska även ha uppsikt över sådan avtalssamverkan som sker enligt 9 kap. 37 § eller enligt annan lag eller författning.
- ▶ Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2-6 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller regionen är medlem i.

Regler om en särskild uppsikt över kommun- och regionägda bolag infördes i kommunallagen 2013 och framgår av 6 kap. 9-10 §§:

- ▶ Styrelsen ska enligt 9 § i årliga beslut för varje sådant aktiebolag som avses i 10 kap. 2 § pröva om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om styrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder.
- ▶ Enligt 10 § ska styrelsen vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 10 kap. 3-5 §§ är uppfyllda i fråga om sådana aktiebolag som avses i dessa bestämmelser.

Kommunallagen och dess förarbeten ger inga tydliga anvisningar om uppsiktens omfattning, utformning eller genomförande. Kommunstyrelsen bestämmer därför i princip själv formerna för hur uppsikten ska genomföras. Ansvaret för uppsikten vilar på hela kommunstyrelsen och kan därför inte delegeras till ett utskott eller till tjänstepersoner. Däremot kan ansvaret att samla in, analysera och delge kommunstyrelsen information som behövs för uppsikten överlämnas till andra, t.ex. tjänstepersoner eller ett moderbolag. I princip har varje ledamot i styrelsen ansvar för att hålla sig informerad om de frågor som kan påverka kommunens utveckling och dess ekonomiska ställning. Uppsikten kan inte fullgöras genom s.k. personunion, d.v.s. att ledamöter i kommunstyrelsen också är ledamöter i en annan nämnd.

En viktig förutsättning när det gäller uppsikten är att kommunallagen inte ger kommunstyrelsen några specifika "maktmedel" i förhållande till övriga nämnder och styrelser. I Kommunallagen med



kommentarer och praxis, femte upplagan 2011, ges kommentaren att uppsikten måste i princip anses vara begränsad till en rätt att göra påpekanden, lämna råd och anvisningar samt, om det är nödvändigt, se till att fullmäktige i sin egenskap av högsta beslutande organ ingriper. Vidare sägs i kommentaren att kommunstyrelsen har en skyldighet att utöva löpande tillsyn, och styrelsen måste utöva sin kontrollfunktion i någon omfattning även om det inte finns en konkret anledning till granskning. Kommunstyrelsen bestämmer själv formerna för hur tillsynen ska gå till. För att fullgöra sin uppsikt måste kommunstyrelsen kunna begära in de yttranden och upplysningar som behövs.

Av *Kommunallagen, En kommentar*, Olle Lundin och Tom Madell (2018) framgår att styrelsen kan lämna råd, anvisningar och förslag till åtgärder, som den anser bör vidtas. Om dessa inte följs och behov av bindande direktiv föreligger, kan styrelsen initiera ett ärende i fullmäktige som då kan ge nämnden ett direktiv.

### 3.1.3 Förstärkt uppsikt gäller över bolagen

Sedan 2013 gäller så kallad förstärkt uppsiktsplikt över kommunala aktiebolag. Det innebär att styrelsen enligt 6 kap. 9 § kommunallagen ska pröva om den verksamhet som varje bolag bedrivit under föregående år har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om styrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder. I propositioner anförde regeringen att det i normalfallet får anses lämpligt att styrelsens beslut överlämnas till fullmäktige. En lämplig tidpunkt för detta skulle kunna vara samtidigt som styrelsen överlämnar årsredovisningen. Till skillnad från vad utredningen föreslog, har inte några detaljerade regler om åiterrapportering till fullmäktige tagits in i lagen. Den närmare tidpunkten och sättet för åiterrapporteringen bör styrelsen själv kunna besluta om.

En bakgrund till införandet av förstärkt uppsiktsplikt var att det bedömdes som en brist att det inte fanns krav på redovisning av resultatet av uppsiktsplikten vad gäller kompetenslig verksamhet. Den förstärkta uppsikten innebär att kommunstyrelsens uppsikt redovisas samt att beslutet kan överklagas enligt 13 kap. i kommunallagen.

Även i övrigt ansvarar kommunstyrelsen för att bevaka att kraven som anges i 10 kap. 3-5 §§ kommunallagen är uppfyllda, vilket innebär att styrelsen ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de efterlevs. Om styrelsen finner att något förhållande i ett bolag inte är förenligt med reglerna i 10 kap. 3-5 §§ kommunallagen ska styrelsen vidta nödvändiga åtgärder. En oklarhet gäller dock vad nödvändiga åtgärder innebär. Kan styrelsen agera på egen hand eller ska den föreslå fullmäktige åtgärder. Enligt förarbetena kan åtgärder avse säkerställande av att fullmäktiges beslut verkställs men också i förekommande fall föreslå fullmäktige att bolagsordningen ändras.

Det uttrycks inga särskilda krav på hur den förstärkta uppsiktplikten ska genomföras eller i vilken omfattning. Enligt *Kommunallagen - en kommentar* av Patrik Kastberg (2019) är det upp till styrelsen att välja formerna för tillsynen. Vad gäller dess omfattning får antas att den ska omfatta verksamheten i allmänhet och större händelser som skett i bolaget. Av högsta förvaltningsdomstolens mål nr 6335-16 (22 maj 2018) framgår att uppsiktsskyldigheten är övergripande<sup>1</sup> och att det av detta följer att kommunstyrelsen inte är skyldig att granska samtliga enskilda affärshändelser i bolaget. Granskningen ska dock vara tillräckligt omfattande för att möjliggöra en bedömning av om verksamheten som helhet har haft en sådan inriktning och bedrivits på ett sådant sätt att den varit kompetenslig.

## 3.2 Vad ska uppsikten omfatta?

Eftersom kommunallagen inte närmare reglerar hur kommunstyrelsen ska utforma sin uppsikt över övriga nämnder blir det i princip upp till respektive kommunstyrelse att själv utforma ändamålsenliga former för uppsiktens genomförande. I en PM angående uppsiktsplikten tolkar SKL:s jurister att

---

<sup>1</sup> Av domen framgår att kommunstyrelsens uppsiktsskyldighet över all kommunal verksamhet är övergripande.

omfattningen av uppsikten "främst handlar om att göra en övergripande granskning av verksamheternas legalitet, effektivitet, budgetstyrning och ekonomi i stort, d.v.s. en uppsikt som bör vara likformig och normalt inte omfatta detaljer".

Utifrån SKL:s PM om uppsikt görs bedömning att kommunstyrelsens uppsikt bör omfatta:

Områden	Vad ska uppsikten omfatta?
Ekonomisk ställning och utveckling.	Nämnders och bolagens resultat och ekonomiska utveckling. Budgetföljsamhet och efterlevnad av regler för budget och uppföljning.
Kommunala ändamålet utifrån reglementen, bolagsordningar och ägardirektiv samt fullmäktiges mål, uppdrag, beslut och riktlinjer.	Nämnders och bolags verksamhet i förhållande till fullmäktiges mål och enligt reglemente/bolagsordning/ägardirektiv. Uppnås ändamålet och bedrivs verksamheten i enlighet med de kommunala befogenheterna samt i förekommande fall i enlighet med gällande lagar och förordningar.
Kommunala kompetensen.	
Tillämpliga lagar och förordningar.	
Styrning, uppföljning och kontroll.	Att det finns en process/systematik för att stödja nämndens/bolagens arbete med att nyttja resurserna effektivt och att tillhandahålla tjänster med god kvalitet samt att verksamheterna bedrivs med en tillräcklig intern kontroll.

I en skrift, "Förstärkta uppsiktsregler över kommun- och landstingsägda bolag", som tagits fram av Daniel Stattin, professor i civilrätt, på uppdrag av SKR redovisas en tolkning av lagkraven på uppsikt. Bakgrunden till skriften är de förändrade regler om uppsikt över kommunala företag. Följande tolkning av lagkraven har då gjorts:

- ▶ **Reglering**
  - ▶ Ingen eller kortfattad reglering (av uppsikten) vid sidan av lagstiftningen.
- ▶ **Processer**
  - ▶ Underlag i form av periodisk rapportering m.m. lämnas av bolag till styrelsen.
  - ▶ Styrelsen tar de initiativ som underlaget föranleder.
  - ▶ Bolagen lämnar fastställt underlag och svarar på frågor.
- ▶ **Underlag**
  - ▶ Periodisk rapportering, t.ex. delårsrapporter, årsredovisning.
  - ▶ Protokoll.
  - ▶ Bolagsordning, ägardirektiv, fullmäktiges beslut om kommunalt ändamål.
  - ▶ Lekmannarevisorernas granskningsrapporter.
- ▶ **Beslut**
  - ▶ Styrelsen fattar beslut om huruvida ändamål och befogenheter iakttagits (ingen närmare beskrivning ges om det inte behövs).
  - ▶ Beslutet lämnas till fullmäktige.
- ▶ **Uppföljning**
  - ▶ Vid behov föreslås fullmäktige att fatta beslut.

Samtidigt konstateras i samma skrift utifrån gjord praxisstudie att "Kommuner som tydligt dokumenterat utövandet av uppsiktsplikten, följt upp följsamheten mot styrdokument och policys, tillsett att hela kommunstyrelsen får del av beslutsunderlaget, rapporterat särskilt om resultaten avseende de olika direkt och indirekt ägda bolagen och som upprättat en plan, till exempel i form av en årscykel, för utövandet av uppsiktsplikten har i allmänhet ansetts ha en ändamålsenlig uppsiktsmodell.

I skriften lämnas ett förslag på vad som i formell mening behöver regleras i kommunens regelverk för uppsikt över de kommunala bolagen. Avsikten med förteckningen i förslaget är att den skall vara

exemplifierande - beroende på vilken ambitionsnivå som kommunen väljer kan reglerna om uppsiktsplikt göras mer eller mindre utförliga. Förslaget återges i bilaga 2.

### 3.3 Kommentrar

Uppsikten är ett medel för att kommunstyrelsen på ett ändamålsenligt sätt ska kunna leda och samordna hela den kommunala verksamheten. Ett övergripande syfte med uppsikten är att löpande följa och granska att nämnders/styrelsers verksamhet bedrivs i enlighet med de mål, direktiv och riktlinjer som fullmäktige bestämt, att lagar och förordningar följs och att medlen används effektivt. En särskild förutsättning vad gäller kravet på uppsikt är att det inte finns tydliga utgångspunkter för uppsikten i de förarbeten som har legat till grund för bestämmelsens införande i kommunallagen. I och med detta har inte kommunstyrelsen ett tydligt stöd för hur uppsikten ska utformas och genomföras.

Generellt gäller dock att kommunstyrelsen måste utöva sin uppsikt oavsett om det finns en konkret anledning till uppsikt eller inte. För att kunna bedriva en tillräcklig uppsikt är det enligt vår uppfattning nödvändigt att kommunstyrelsen klargör vad uppsikten omfattar och hur den ska genomföras. Uppsikten kan inte enbart begränsas till information som framgår exempelvis i månads-, tertial- och årsrapporter. Vissa generella krav på uppsiktens genomförande kan definieras med utgångspunkt ifrån förarbeten och kommentarer till kommunallagen. Ett generellt krav enligt vår bedömning är att uppsiktsplikten måste kunna genomföras på ett medvetet och kontinuerligt sätt. Det förutsätter i sin tur att kommunstyrelsen för egen del tolkar och definierar vad uppsiktsskyldigheten innebär med avseende på vad den omfattar och hur den ska genomföras. Nedan följer några grundläggande förutsättningar som enligt vår uppfattning utgör en utgångspunkt för bedömning av hur uppsikten utövas.

- ▶ Kommunstyrelsen har definierat och dokumenterat vad uppsikten omfattar och hur den ska genomföras.
- ▶ Kommunstyrelsen har tydliggjort vilken information och vilka underlag som behövs för uppsiktens genomförande.
- ▶ Uppsikten genomförs i praktiken i enlighet med kommunstyrelsens reglering av den.
- ▶ Kommunstyrelsen tillser att hela kommunstyrelsen får del av beslutsunderlaget.
- ▶ Kommunstyrelsen fattar ett årligt beslut om respektive bolag iakttagit ändamål och befogenheter.
- ▶ Kommunstyrelsen vidtar åtgärder inom ramen för sina befogenheter på förekommen anledning.
- ▶ Uppsikten genomförs enligt en upprättad plan.

Av avgörande betydelse för kvaliteten avseende utövandet av uppsiktsskyldigheten är inte de formella reglerna i sig utan hur uppsikten utförs i praktiken. Däremot utgör förekomsten av regler under förutsättning att de tillämpas ett stöd för en ändamålsenlig uppsikt över bolagen.

En tolkning av den förstärkta uppsiktsplikten och då framför allt av 6 kapitlet 10 § är att kommunstyrelsen får en mer aktiv roll i förhållande till bolagen. Kommunstyrelsen ska vid behov agera så att bolagens verksamhet svarar mot ändamål och kommunala befogenheter. För att kunna fullgöra denna uppgift måste kommunstyrelsen fortlöpande följa bolagens genomförande av verksamheten i förhållande till ändamål och kommunal kompetens. Vilken information som behövs och hur den ska lämnas bör framgå av ett ägardirektiv eftersom kommunstyrelsen inte direkt på grund av kommunallagen kan begära in yttranden och upplysningar på samma sätt som gäller i en fråga om nämnderna enligt 6 kap. 12 §.

## 4. Förutsättningar för uppsiktens genomförande i Södertälje kommun

### 4.1 Kommunstyrelsens reglemente

Av reglementet framgår att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet (ledningsfunktion). Kommunstyrelsen ska också ha uppsikt över verksamhet som bedrivs i kommunala bolag och stiftelser.

I kommunstyrelsens reglemente under rubriken "Ledningsfunktionen och styrfunktionen" finns ett avsnitt som handlar om kommunstyrelsens uppgifter avseende bolag och stiftelser. Kommunstyrelsen ska:

- ▶ Ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de bolag och stiftelser som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i, främst vad gäller ändamål, ekonomi och efterlevnad av uppställda direktiv, men också i avseende på övriga förhållanden av betydelse för kommunen,
- ▶ Ansvara för att beslut om ägardirektiv till företagen fattas och kontinuerligt hålls uppdaterade.
- ▶ Ansvara för regelbundna möten mellan kommunstyrelsen och bolagsledningarna samt mellan kommunstyrelsen och stiftelseledningarna.
- ▶ Löpande vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 10 kap. 2-6 §§ KL är uppfyllda beträffande de bolag och stiftelser kommunen äger eller har intresse i.
- ▶ Årligen, i anslutning till årsredovisningen, i beslut pröva om den verksamhet som bedrivits i de aktiebolag som kommunen helt eller delvis äger under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Beslutet ska delges fullmäktige snarast. Finner kommunstyrelsen att brister föreligger, ska den samtidigt lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder,
- ▶ Där fullmäktige inte beslutat annat, svara för att tillvarata kommunens intressen vid bolags- och föreningsstämmor och andra likartade sammanträden i de företag som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i.
- ▶ Arbeta utifrån ett koncernperspektiv, vilket innefattar kommunen själv och dess bolag. Kommunstyrelsen ska ha ett mycket nära samarbete med kommunstyrelsen<sup>2</sup> för Telge AB, som är moderbolag i kommunens bolagskoncern.

I gemensamt reglemente för kommunstyrelsen och nämnder avseende arbetsformer anges bl.a. att "häruöver åligger det kommunstyrelsens ordförande att under kommunstyrelsen ha uppsikt över kommunens hela nämndförvaltning och bolagskoncern.

### 4.2 Instruktion till stadsdirektören

Av stadsdirektörens instruktion från 2017 framgår att ärenden som ska passera nämnd eller bolag innan det kommer till kommunstyrelsens ska samberedas med stadsdirektören innan behandling i nämnd eller bolagsstyrelse. Stadsdirektören har närvaro- och yttranderätt i kommunstyrelse, nämnder och koncernstyrelse. Vidare framgår att stadsdirektören ska känna ett helhetsansvar för såväl kommunen som dess bolag. Tillsammans utgör kommunen och Telge AB Södertälje kommunkoncern och stadsdirektören är kommunkoncernens ledande tjänsteperson. Telge AB:s VD rapporterar till stadsdirektören i frågor som rör utveckling av kommunkoncernen. Stadsdirektören leder rekryteringsprocessen vid anställning av Telgekoncernens VD.

### 4.3 Riktlinjer för kommunstyrelsens uppsikt

Kommunstyrelsen beslutade i februari 2019 om "Riktlinjerna för kommunstyrelsens uppsikt". Riktlinjerna tydliggör uppsiktens inriktning, omfattning, genomförande och återrapportering och avser kommunstyrelsens uppsiktsansvar i sin helhet.

---

<sup>2</sup> En förmodad felskrivning. Ska sannolikt vara koncernstyrelsen.

### 4.3.1 Inriktning

Inriktningen på kommunstyrelsens uppsikt är följande:

- ▶ Att kommunfullmäktiges beslutade mål, satsningar och prioriteringar för innevarande budgetperiod uppfylls.
- ▶ Att verksamhetsmässiga förutsättningar skapats utifrån organisatoriska, personella samt fysiska krav och behov för att bedriva planerad verksamhet.
- ▶ Att ekonomiska krav uppfylls.
- ▶ Att legala krav uppfylls och att interna styrdokument efterlevs.
- ▶ Att riskerna i verksamheten hanteras i enlighet med beslutade riskanalyser och intern kontrollplaner.

### 4.3.2 Omfattning

Omfattningen av kommunstyrelsens uppsikt avser följande:

- ▶ Verksamhetsplan (nämnd) och affärsplan (bolag) inklusive riskanalyser och internkontrollplan.
- ▶ Månads-, delårs- respektive årsrapport från nämnd respektive bolagskoncern.
- ▶ Nämnds- respektive styrelseprotokoll.
- ▶ Övrig rapportering till nämnd respektive styrelse.

### 4.3.3 Genomförande av uppsikten

Det övergripande ansvaret för genomförandet av uppsikten har stadsdirektören med stöd av kommunstyrelsens kontor. I det övergripande ansvaret ingår att ta fram direktiv, anvisningar och mallar för nämnder och bolagskoncern att tillämpa vid genomförandet av uppsikten. Respektive nämnd och Telge AB för bolagskoncernen har ansvar för att genomföra uppsikten i enlighet med de direktiv, anvisningar och mallar som stadsdirektören fastställt.

Genomförandet av uppsikten ska huvudsakligen ske genom samberedning/rapportering till stadsdirektören/kommunstyrelsens kontor från nämnd respektive Telge AB för bolagskoncernen. De ordinarie dokument som är föremål för samberedning/rapportering (från bolagen) är de som framgår ovan under avsnittet "Omfattning".

### 4.3.4 Återrapportering

Utifrån genomförd samberedning/rapportering enligt ovan ansvarar stadsdirektören med stöd av kommunstyrelsens kontor för att sammanställa utfallet från nämndernas och bolagskoncernens rapportering till kommunstyrelsen i form av en uppsiktsrapport i samband med delårs- och årsrapportering. Årsrapporteringen ska kompletteras med en kortfattad redogörelse av hur uppsiktplikten genomförts under det gångna året.

## 4.4 Ägardirektiv i Mål och budget 2022-2024

Ägardirektiven i Mål och budget är uppdelade i generella direktiv och särskilda ägardirektiv till Telge AB och dess dotterbolag. Av de generella ägardirektivet framgår att förutom genom lag och författningar regleras bolagens verksamhet genom:

- ▶ Bolagsordning.
- ▶ Ägardirektiv.
- ▶ Innevarande periods Mål och Budget.
- ▶ Övriga antagna styrdokument samt i tillämpliga delar policyer, planer och program.
- ▶ Avtal mellan kommunen och koncernen.

Bolagen får inte bedriva verksamhet som inte är förenlig med bolagsordningen.

Enligt det generella ägardirektivet har Telge AB:s uppdraget att bedriva en aktiv ägarstyrning av ingående bolag mot Södertälje kommuns förvaltnings AB (SKF) och i förlängningen kommunen. Telge AB ska regelbundet och aktivt bevaka och analysera dotterbolagens verksamhetsinriktning och värdeutveckling.

Ett särskilt avsnitt i direktiven handlar om tillsyn och insyn. Där anges att:

- ▶ Kommunstyrelsen utövar kommunens tillsynsfunktion över koncernen och kommunstyrelsen ska lämnas den information och få del av de handlingar som styrelsen begär.
- ▶ Telge AB utövar kommunens insyns- och tillsynsfunktion i dotterbolagen och Telge AB ska lämnas den information och få del av de handlingar som bolaget begär.
- ▶ Telge AB har rätt att ha adjungerade ledamöter i dotterbolags styrelse vilka ska kallas till styrelsemöten.
- ▶ Dotterbolagets VD ska fortlöpande informera Telges VD i frågor av vikt samt i övrigt följa de direktiv de ålagts.

I direktivet definieras frågor av större vikt som kommunfullmäktige ska beredas tillfälle att ta ställning till.

Uppföljning av ägardirektiven ska göras i dotterbolagens styrelser minst två gånger per år. Om dotterbolaget, helt eller delvis, äger bolag ska även dessa ägardirektiv följas upp av dotterbolagets styrelse minst två gånger per år. Koncernstyrelsen ska följa upp samtliga dotterbolags och intressebolags ägardirektiv två gånger per år. Även ägardirektiv i bolag som helt eller delvis ägs av dotterbolag ska följas upp av koncernstyrelse minst två gånger per år.

Under rubriken uppföljning till ägaren anges att Telgekoncernen står enligt 6 kap. 1 § kommunallagen under uppsikt av kommunstyrelsen. Det ska ske genom ett aktivt informationsutbyte och en ständig dialog mellan förvaltning och Telge AB. Telge AB ska fortlöpande hålla kommunstyrelsen väl informerad om koncernens verksamhet. Telge AB ska initiera möten med kommunen om omständigheterna så påkallar.

Bolaget ska till kommunstyrelsen redovisa ekonomisk rapport över bolagets ställning och resultat per den 30 april och 31 augusti samt årsrapport 31 december. Därtill ska Telge AB, med bidrag från dotterbolagen, till kommunfullmäktige under kvartal 1 sammanställa en bolagsstyrningsrapport för vidare behandling i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Rapporten sammanfattar statusen i koncernen och dotterbolagen utifrån följande faktorer:

1. Förvaltningsberättelse
2. Omvärldsanalys och utvecklingstendenser i respektive bransch
3. Prisnivåer gällande taxereglerad verksamhet
4. Uppföljning av verksamhetens ändamål och ägardirektiv.
5. Uppföljning av tillämpliga policyer antagna av kommunfullmäktige exempelvis miljöpolicy
6. Övriga för ägaren väsentliga förhållanden

Rapporten ska redovisa hur verksamheten bedrivits och utvecklats mot bakgrund av det i bolagsordningen och ägardirektiv angivna syfte och uppsatta ramar. Rapporten ska vara så utformad att den kan läggas till grund för kommunstyrelsens uppsikt och beslut enligt 6 kap. 1 a § kommunallagen. Telge AB och dess dotterbolag erinras om att kommunstyrelsen enligt 6 kap. 9 § kommunallagen har att fatta årliga beslut huruvida verksamheten varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.

Telge AB ska utan dröjsmål översända följande handlingar till kommunstyrelsen avseende bolaget och i förekommande fall koncernen:

- ▶ Protokoll från bolagsstämma.
- ▶ Protokoll från styrelsesammanträde.

- ▶ Bolagets årsredovisning med revisionsberättelse och granskningsrapport från lekmannarevisorer.
- ▶ Underlag för sammanställning av koncernredovisning för kommunen.
- ▶ Tertialsvisa redovisningar av verksamheten, utveckling och ekonomiska förhållanden.
- ▶ Styrelsehandlingar till moderbolag.

Dotterbolagen ska fortlöpande hålla Telges VD och koncernledningen informerad och ska snarast översända följande handlingar:

- ▶ Styrelsehandlingar och protokoll från styrelsesammanträde.
- ▶ Bolagets årsredovisning.
- ▶ Revisionsberättelse,
- ▶ Underlag för sammanställning av koncernredovisning.
- ▶ Löpande och tertialsvisa redovisningar av verksamheten, utveckling och ekonomiska förhållanden.

Ovanstående gäller även för bolag som helt eller delvis ägs av dotterbolagen.

Ett särskilt direktiv riktas till lekmannarevisorerna enligt följande: *Det åligger Telge AB och dess dotterbolags lekmannarevisorer att årligen i sin granskningsrapport särskilt yttra sig om huruvida respektive bolag bedrivits på ett ändamålsenligt sätt utifrån det syfte som angivits i bolagsordning, i detta generella ägardirektiv samt i de särskilda ägardirektiven för respektive bolag, liksom utifrån de kommunala befogenheter som utgör ram för verksamheten.*

Tillsamman har Telge AB och dess dotterbolag 74 särskilda ägardirektiv i Mål och budget 2022-2024.

## 4.5 Södertälje kommuns styrmodell i Mål och budget

I bilaga 9 till Mål och budget 2022-2024 redovisas Södertälje kommuns styrmodell. I detta avsnitt återges delar av från styrmodellen som berör bolagen.

Av beskriven framgår att bolagsstyrelsen för Telge AB är det högsta beslutande organet inom bolaget och har det yttersta ansvaret för bolagets verksamhet (aktiebolagslagen och kommunallagen). Respektive bolagsstyrelse har att verka efter de anvisningar som de får genom ägardirektiven, koncernplanen och genom andra direktiv och riktlinjer från koncernen. Telge AB:s koncernplan är det strategidokument som på ett övergripande sätt samlar och beskriver Telekoncernens gemensamma arbete och prioriteringar de närmaste åren. Koncernplanen utgör utgångspunkt för bolagens mål- delning- och affärsplanearbete. Förslag till affärsplan och budget upprättas mellan Telge AB:s VD och VD i bolaget som sedan beslutas av respektive bolagsstyrelse. Koncernstyrelsen fastställer koncernens övergripande budget

VD för Telge AB, bolagskoncernen, är chef för VD i dotterbolagen som ingår i Telgekoncernen. VD för dotterbolagen är ansvarig för den operativa ledningen av bolaget inom de ramar som styrelsen och koncernen fastställer.

Budgetuppföljning till respektive bolagsstyrelse sker i form av månadsrapporter, kvartalsdialoger men också genom uppföljning av bolagsordningens ändamålsparagraf. Uppföljning av ägardirektiv sker i varje styrelse och i koncernstyrelsen minst två gånger per år.

Kommunen och bolagskoncernen har en gemensam investeringsram som fastställs av kommunfullmäktige genom beslut om Mål och budget.

## 4.6 Bedömning

Av kommunstyrelsens reglemente framgår uppsiktsansvaret över de kommunala bolagen. Uppsikten ska inriktats på ändamål, ekonomi och efterlevnad av direktiv men också övriga förhållanden av betydelse för kommunen.

I övrigt kan särskilt noteras att kommunstyrelsen ansvarar för regelbundna möten med bolagsledningarna. Tolkningen av denna skrivning i reglementet är att de möten kommunstyrelsen ansvarar för avser både moderbolaget och dotterbolagen i koncernen. Mötena bedöms kunna utgöra ett inslag i kommunstyrelsens uppsikt över bolagen.

Vidare gäller att kommunstyrelsen ska ha ett mycket nära samarbete med koncernstyrelsen för Telge. Vad som menas med samarbete i detta fall är inte helt uppenbart. Möjligen kan skrivningen innan om att arbeta i ett koncernperspektiv ge en viss vägledning, d.v.s. att syftet med samverkan är att stärka koncernperspektivet. Samtidigt kan konstateras att kommunstyrelsen inte har ett uttalat uppdrag från kommunfullmäktige att företräda ägarrollen i förhållande till moderbolaget eller att svara för den strategiska ägarstyrningen av bolagskoncernen.

Skrivningen, i gemensamt reglemente för kommunstyrelsen och nämnder avseende arbetsformer, om att det åligger kommunstyrelsens ordförande att under kommunstyrelsen ha uppsikt över hela nämndförvaltningen och bolagskoncernen skapar en viss otydlighet vad gäller uppsikten. De åligger kommunstyrelsen i sin helhet enligt kommunallagen att ha uppsikt över övriga nämnder och kommunala företag. Det är ett för kommunstyrelsen gemensamt åliggande. Ska åliggandet tolkas som att kommunstyrelsens ordförande har ett ansvar för uppsikten som skiljer sig från kommunstyrelsens gemensamma ansvar för uppsikten eller att kommunstyrelsens ordförande biträder kommunstyrelsen i övrigt i uppsiktsskyldigheten.

Instruktionen till stadsdirektören klargör att ärenden ska samberedas med stadsdirektören innan de kommer till kommunstyrelsen. Stadsdirektören har också närvaro och yttranderätt i koncernstyrelsen. Telge AB:s VD ska också rapportera till stadsdirektören i frågor som rör utveckling av kommunkoncernen.

Kommunstyrelsen beslutade i början av 2019 om riktlinjer för kommunstyrelsens uppsikt som omfattar både nämnder och kommunala företag. Vi bedömer det som positivt att kommunstyrelsen härigenom har reglerat genomförandet av uppsikten. Riktlinjerna tydliggör inriktningen, omfattningen, genomförandet och återrapportering av uppsikten.

Enligt riktlinjen omfattar kommunstyrelsens uppsikt bolagens affärsplan inklusive riskanalyser och internkontrollplan, månads-, delårs- respektive årsrapport från bolagskoncernen, styrelseprotokoll och övrig rapportering. Det framgår också enligt inriktningen på uppsikten att den avser att kommunfullmäktiges mål, satsningar och prioriteringar för innevarande budgetår uppfylls och att ekonomiska och legala krav uppfylls samt att interna styrdokument efterlevs. I inriktningen ingår även att riskerna hanteras i enlighet med riskanalyser och internkontrollplaner.

När det gäller genomförandet av uppsikten enligt riktlinjen så har stadsdirektören det övergripande ansvaret för genomförandet av uppsikten med stöd av kommunstyrelsens kontor. Vi är tveksamma till formuleringen i riktlinjen att stadsdirektören är ansvarig för genomförandet av uppsikten. Stadsdirektören tillsammans med kommunstyrelsens kontor kan mycket väl ha uppgifter i utförandet av uppsiktsplikten t.ex. att samla in och sammanställa underlag till kommunstyrelsen men inte enligt vår uppfattning vara ansvarig för genomförandet av uppsikten. Uppgiften att sammanställa utfallet av bolagskoncernens rapportering har stadsdirektören i enligt riktlinjerna. Vi har också synpunkter när det gäller Telge AB:s uppdrag att genomföra uppsikten i enlighet med de direktiv, anvisningar och mallar som stadsdirektören fastställt. Det är ytterst tveksamt om Telge AB kan ha som uppdrag att genomföra uppsikten däremot kan de ha uppgifter i kommunstyrelsens genomförande av uppsikten. Det framgår inte att denna uppgift har överlämnats som ett ägardirektiv eller att riktlinjen är ett sådant styrdokument som omfattas av det generella ägardirektivet. Stadsdirektören har inte heller befogenhet att utfärda direktiv till bolagen. En välvillig tolkning är att Telge AB har uppgiften att



förse kommunstyrelsen med underlag som är väsentliga för kommunstyrelsens uppsikt över bolagen.

Stadsdirektören har uppdraget med stöd av kommunstyrelsens kontor att sammanställa utfallet av bolagskoncernens rapportering i form av en uppsiktsrapport i samband med delårs- och årsrapportering. Årsrapporten ska även innehålla en kortfattad redogörelse av hur uppsiktsplikten genomförs under det gångna året.

Kommunstyrelsen reglering av sin uppsiktskyldighet i form av en riktlinjer ger uttryck för en hög ambitionsnivå. Riktlinjerna skapar förutsättningar utifrån hur den definierar uppsiktens inriktning, omfattning och genomförande för att uppsikten över bolagen svarar mot den uppsiktsskyldighet som framgår av kommunallagen. Därmed borde också uppsikten i enlighet med riktlinjen resultera i ett tillräckligt underlag för kommunstyrelsens beslut om bolagens verksamhet i förhållande till ändamål och den kommunala kompetensen. Den helt avgörande frågan för en tillräcklig och ändamålsenlig uppsikt är att kommunstyrelsen också genomför sin uppsikt i enlighet med beslutad riktlinje.

Samtidig bedömer vi att en översyn behöver göras av riktlinjen framför allt avseende ansvarsfördelningen för uppsiktens genomförande. Stadsdirektörens och kommunstyrelsens kontor bör avse uppgiften att samla in, sammanställa och delge kommunstyrelsen underlag med utgångspunkt från Telge AB:s ansvar att förse kommunstyrelsen med för uppsikten väsentlig information.

Av de generella ägardirektiven i Mål och budget framgår att Telge AB har att bedriva en aktiv ägarstyrning av dotterbolagen och aktivt bevaka och analysera deras verksamhetsinriktning och värdeutveckling. Enligt bolagsordningen ska det aktiva ledarskapet göras utifrån kommunfullmäktiges ägardirektiv, mål och budget samt andra styrande inriktningsdokument. Kommunstyrelsen har inte någon formell roll i ägarstyrningen annat än att kommunstyrelsen svarar för att tillvarata kommunens intressen vid bolagsstämmor. För att tydliggöra hur en kommuns bolag ska styras använder sig flertalet kommuner av en av fullmäktige beslutad policy för ägarstyrning eller bolagsstyrningspolicy. Hur en sådan policy ska utformas är inte reglerad men ett syfte som vanligtvis anges med en bolagspolicy är att beskriva eller att klargöra hur kommunen som ägare ska styra aktiebolagen samt tydliggöra ansvars- och rollfördelningen mellan kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, moderbolaget, bolagsstämman och bolagsstyrelsen. Policyn är ett sätt att tydliggöra kommunens principer för styrning av direkt och indirekt ägda bolag.

I ett särskilt avsnitt om insyn och tillsyn anges att kommunstyrelsen utövar kommunens tillsynsfunktionen över koncernen och att Telge AB utövar kommunens insyns- och tillsynsfunktion i dotterbolagen samt att kommunstyrelsen respektive Telge AB ska få del av de handlingar som begärs. En reflektion är vad som menas med kommunens tillsynsfunktion. Enligt Svenska Akademiens ordlista är tillsyn synonymt med uppsikt eller övervakning. Vår bedömning är att ägardirektivet är otydligt i detta avseende med hänvisning till om begreppet kommunens tillsynsfunktion avser något annat än kommunstyrelsens uppsiktskyldighet. I så fall bör ägardirektivet klargöra vad som omfattas av tillsynsfunktionen. Ytterligare en oklarhet som vi uppfattar är att kommunstyrelsen har en tillsynsfunktion över koncernen medan Telge AB har motsvarande när det gäller dotterbolagen. Enligt aktiebolagslagen är ett moderbolag och dess dotterföretag tillsammans en koncern. Tillsynen över koncernen avser i så fall både moderbolaget och dotterbolagen. Om tillsyn är synonymt med uppsikt så kan å andra sidan inte moderbolaget ges upp uppgiften att utöva den. När det gäller moderbolagets insyn i verksamheten tillgodoses den bl.a. genom rätten att ha adjungerande ledamöter i dotterbolagsstyrelserna. Vår bedömning är att avsnittet om insyn och tillsyn i de generella ägardirektiven både är otydligt vad gäller vad som menas med tillsyn och hur tillsyn förhåller sig till uppsikt samt hur ansvaret för tillsyn fördelas. Vi anser därför att det generella ägardirektivet i detta avseende behöver ses över.

Det generella ägardirektivets klargörande av att ägardirektiven ska följas upp minst två gånger per år av respektive dotterbolagsstyrelse tillsammans med koncernstyrelsens uppföljning av dotterbolagens uppföljning är enligt vår uppfattning väsentligt i ett uppsiktsperspektiv.

Vi bedömer det som positivt att det generella ägardirektivet anger att Telge AB ska lämna en bolagsstyrningsrapport. Samtidigt konstaterar vi att de faktorer som ska redovisas delvis avviker från den information som SKR rekommenderar i skriften "Principer för styrning, kommun- och regionägda bolag". Det faktiska innehållet i den bolagsstyrningsrapport som lämnades för 2021 svarar dock i större utsträckning mot de informationskrav som följer av SKR:s rekommendation. En väsentlig och avgörande skillnad är dock att bolagsstyrningsrapporten är gemensam för bolagskoncernen förutom avseende ägardirektiven där uppföljningen redovisas för respektive bolag i koncernen. Vår tolkning av SKR:s rekommendation är att en bolagsstyrningsrapport ska lämnas för varje bolag.

I särskild ordning framgår det av ägardirektivet att bolagsstyrningsrapporten ska vara så utformad att den kan ligga till grund för kommunstyrelsens uppsikt. Dessutom erinras koncernen och dess dotterbolag om att kommunstyrelsen har att fatta ett årligt beslut om verksamheten har varit förenlig med det kommunala ändamålet och utförts inom ramen för den kommunal kompetensen.

Av det generella ägardirektivet framgår vilka handlingar som ska översändas från Telge AB avseende bolaget och i förekommande fall koncernen. Frågan är hur "i förekommande fall koncernen" ska tolkas. Vår bedömning är att de handlingar som då räknas upp<sup>3</sup> och som förekommer i koncernen och dess dotterbolag omfattas av direktivet förutom styrelsehandlingar till moderbolaget. Det kan noteras att uppräknningen av handlingar som ska översändas inte innefattar affärsplan, riskanalyser och interkontrollplan som enligt kommunstyrelsen riktlinjer omfattas av uppsikten. Vi bedömer att det måste finnas en överensstämmelse mellan det generella ägardirektivet och kommunstyrelsens riktlinjer i detta avseende. Direktivet innehåller även uppgifter om vilka handlingar som dotterbolagen ska översända till Telge AB.

I det generella ägardirektivet ingår en anvisning till lekmannarevisorerna i Telge AB och dess dotterbolag att i granskningsrapporterna särskilt yttra sig om bolagen bedrivit sin verksamhet utifrån det syfte som angivits i bolagsordning, i det generella ägardirektivet och i de särskilda ägardirektiven för respektive bolag. En kommentar till anvisningen är att bolagsstämman är lekmannarevisorernas huvudman, och kan i begränsad omfattning lämna anvisningar om hur granskningen skall utföras som lekmannarevisorerna har att följa i den mån de inte strider mot lag, bolagsordning eller god sed. Prövningen av om en anvisning ska följas åligger den enskilde lekmannarevisorn. Slutsatsen är att lekmannarevisorerna kan få kompletterande granskningsuppgifter som är kopplade till uppsiktsplikten. Det kan t.ex. ske i form av frågor som lekmannarevisorn ska undersöka i sin granskning. Sådana uppgifter ska rapporteras av lekmannarevisorn i granskningsrapporten om inte det har utfärdats särskilda instruktioner på bolagsstämman om rapporteringen enligt 10 kap. 4 § aktiebolagslagen. Eftersom lekmannarevisorn delvis utför samma granskning som kommunstyrelsen ska göra enligt 6 kap. 1 § 2 st. kommunallagen. Lekmannarevisorn ska granska om bolagets verksamhet sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt om bolagets interna kontroll är tillräcklig.

I bilaga 9 till Mål och budget finns en beskrivning av Södertälje kommuns styrmodell i vilken även styrning och ledning inom bolagskoncernen behandlas. Aktiebolagslagen innehåller inga styrningsregler för koncerner. Samtidigt är det en rimlig utgångspunkt att moderbolaget i egenskap av aktieägare fattar beslut i frågor som rör koncernen.

## 5. Kommunens aktiebolag

### 5.1 Södertälje kommuns bolagskoncern

Södertälje Kommuns Förvaltnings AB är moderföretag i koncernen som förutom moderföretaget består av dotterföretaget Telge (i Södertälje) AB, som är moderföretag i den operativa koncernen (Telgekoncernen).

---

<sup>3</sup> Protokoll från bolagsstämma och styrelsesammanträde, årsredovisning med revisionsberättelse, granskningsrapport från lekmannarevisorer, underlag till koncernredovisning och tertialvisa redovisningar.

I Telgekoncernen ingår dotterbolagen; Telge Bostäder AB, Telge Fastigheter AB, Södertälje Hamn AB, Tom Tits Experiment AB, Telge Nät AB, Telge Energi AB, Telge Återvinning AB, Telge Inköp AB samt Telge Tillväxt (i Södertälje) AB.

Under 2022 (den 20 oktober) har Telge Hovsjö upplösts genom fusion med Telge Bostäder. Koncernledningen i Telge AB består förutom av respektive dotterbolags VD av VD Telge AB tillika koncernchef, koncernekonomichef, HR-direktör, marknads- och kommunikationsdirektör, hållbarhetschef och koncernkoordinator.

Enligt vad som framgått tidigare i rapporten har Telge AB enligt det generella ägardirektivet uppdraget att bedriva en aktiv ägarstyrning av dotterbolagen och enligt vår tolkning att biträda kommunstyrelsen i uppsikten över dotterbolagen.

## 5.2 Telge AB:s styrelse

Under föregående mandatperiod bestod Telge AB:s styrelse av 12 ledamöter. Efter årsskiftet 2022/2023 består styrelsen av 11 ledamöter. Under 2022 var sex av de ordinarie ledamöter också ledamöter i kommunstyrelsen. En annan förändring är att 1:e vice ordförande i kommunstyrelsen nu är ordförande i koncernstyrelsen. Tidigare har kommunstyrelsens ordförande också varit ordförande i Telge AB:s styrelse.

I styrelsen för Telge AB är för närvarande 8 ledamöter (73 procent av moderbolagsstyrelsen) samtidigt ordinarie ledamöter i kommunstyrelsen och ytterligare en ledamot är suppleant i kommunstyrelsen.

## 5.3 Bolagsordningar

Av bolagsordningarna för de bolag som ingår i Telgekoncernen framgår syftet (eller föremålet) för bolagets verksamhet såväl som det kommunala ändamålet. I bolagsordningarna anges de kommunalrättsliga principerna och eventuella undantag som ska gälla för respektive bolag. En iakttagelse är dock att Telge Tillväxt som ägs till ca 95 procent av Telge AB inte har kommunala befogenheter fastställda i sin bolagsordning. I bolagsordningen Telge Energi framgår enbart att verksamheten ska bedrivas på affärsmässig grund (enligt ellagen), d.v.s. ingen hänvisning i övrigt till de kommunalrättsliga principer som finns angivna i 2 kap. kommunallagen.

Vidare framgår av bolagsordningarna att fullmäktige får ta ställning till sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt innan de fattas.

## 5.4 Ägardirektiv

Av vad som tidigare konstateras har Telge AB tillsammans med dotterbolagen 74 särskilda ägardirektiv i Mål och budget 2022-2024 utöver de generella ägardirektiven.

## 5.5 Koncernstyrning

### 5.5.1 Koncernstrategi

Telge AB:s styrelse beslutar fr.o.m. 2023 om en gemensam koncernstrategi. Tidigare har koncernstyrelsen beslutat om en koncernplan. Koncernstrategin har i princip samma funktion som koncernplanen hade. Koncernstrategin omfattar en femårsperiod och utgör tillsammans med övriga styrdokument i kommunkoncernen, lagkrav och omvärldsförutsättningar centrala delar i planeringsinriktningen för bolagens arbete med sina affärsplaner. Strategin är strukturerad utifrån fem målområden med tillståndsmål och beskrivning av tillståndsmålen. Dotterbolagens affärsplanerna ska belysa bolagens större utvecklingsinitiativ och aktiviteter under affärsplaneperioden för att uppnå de önskade tillståndsmålen. Det planerade arbetet under affärsplaneperioden ska sedan konkretiseras i ekonomiska termer och utgöra Telgekoncernens underlag till kommande Mål- och budget för Södertälje kommun.

## 5.5.2 Årshjul

På koncernnivå beslutas om ett "årshjul" som utgör koncernens krav på bolagsstyrelsernas respektive årsplan. Nedan exemplifieras kraven för 2023.

- ▶ Februari (vecka 6-8).
  - ▶ Ärenden som ska beslutas av respektive styrelse och som ingår i årsrapporteringen till kommunen.
    - ▶ Uppföljning av ägardirektiv.
    - ▶ Uppföljning av klimat och miljöstrategi.
    - ▶ Uppföljning av internkontrollplan.
- ▶ Februari.
  - ▶ Extrastämma, överlämnande av ägardirektiv.
- ▶ Mars (vecka 13).
  - ▶ Ärende på styrelsemöte med beslut att styrelsen godkänner.
    - ▶ Årsredovisning.
  - ▶ Aktiviteter till ägardirektiv.
- ▶ Maj (vecka 19-20).
  - ▶ Ärende på styrelsemötet med beslut att styrelsen godkänner.
    - ▶ Affärsplan.
    - ▶ Energiplanremiss.
- ▶ September (vecka 36-39).
  - ▶ Ärende på styrelsemötet med beslut att styrelsen godkänner.
    - ▶ Uppföljning av ägardirektiv (halvårsuppföljning).
    - ▶ Uppföljning Internkontrollplan 2023.
- ▶ November (vecka 46-47).
  - ▶ Ärende på styrelsemötet med beslut att styrelsen godkänner.
    - ▶ Budget.
    - ▶ Internkontrollplan 2024.

Från styrelsen för Telge AB:s sammanträdesplan 2023 framgår att vid styrelsens möte i februari behandlas bl.a. bolagsstyrningsrapport, uppföljning av ägardirektiv och uppföljning av internkontrollplan. Beslut om affärsplan tas i juni och vid septembersammanträdet redovisas uppföljning av ägardirektiv (halvårsuppföljning) och uppföljning av internkontrollplaner. Vid decembersammanträdet hanteras följande ärenden; budget, koncernplan (koncernstrategi) och uppdatering av internkontrollplan.

## 5.5.3 Riskhantering och internkontrollplan för Telgekoncernens bolag

För Telgekoncernen finns sedan 2017 en riktlinje för riskhantering och intern kontroll. Av den framgår att riskhantering och intern kontroll är en del av ledningssystemet för Telgekoncernen. Riktlinjen beskriver riskhanteringsprocessen och dess aktiviteter med utgångspunkt från avdelningsnivån. Riskhanteringsprocessen består av följande delar; riskidentifiering, riskanalys, utvärdering, åtgärder och uppföljning.

Riskbedömningen på avdelningsnivå ska resultera i en risklista och på bolagsnivå görs en ny analys och utvärdering av samtliga identifierade risker i risklistan, utifrån ett bolagsövergripande perspektiv. De risker som då får ett högt riskvärde tas upp i internkontrollplanen som beslutas av respektive bolagsstyrelse. På koncernnivå tas en internkontrollplan fram baserat på bolagens internkontrollplaner. Bolagens höga risker i respektive internkontrollplan värderas utifrån ett koncernperspektiv. Internkontrollplanen för koncernen beslutas sedan i koncernstyrelsen.

Internkontrollplanen för kommande verksamhetsår ska beslutas i bolagets styrelse under hösten i samband med att budgeten fastställs. Uppföljningen av innevarande internkontrollplan ska ske minst två gånger per år enligt koncernens krav på bolagsstyrelsernas årshjul. Efter beslut eller uppföljning

av internkontrollplanen i bolagets styrelse ska ärendet rapporteras vidare till koncernledning och därefter till koncernstyrelsen.

#### 5.5.4 Styrning och uppföljning

Enligt vad som framgått i avsnittet "Årshjul" ovan så följs ägardirektiv m.m. och internkontrollplaner upp vid två tillfällen per år för respektive bolag och redovisas i koncernstyrelsen. Månadsbokslut upprättas och rapporteras 10 gånger per år.

Därutöver genomförs möten och dialoger inom koncernen:

- ▶ Kvartalsdialoger med respektive bolag. I dessa dialoger medverkar representanter för koncernledningen (VD Telge, koncernekonomichef, CFO m.fl.) och bolagets VD och CFO. Dialogerna är omfattar bl.a. affärsplan, budget, prognos och uppföljning.
- ▶ Dialogmöten/avstämningar mellan Telges VD och respektive bolags VD. Genomförs månadsvis.
- ▶ Månadsvisa koncernledningsmöten.

Telge AB har två adjungerande ledamöter i dotterbolagens styrelser. De adjungerande ledamöterna har att anmäla ärende, delta i diskussion samt att få avvikande mening antecknad i protokollet

## 5.6 Koncernens uppföljning och rapportering

### 5.6.1 Periodisk rapportering

Inom ramen för Telgekoncernens styr- och uppföljningsmodell upprättas ett antal rapporter och underlag. Exempel på sådana är:

- ▶ Koncernstrategi.
- ▶ Koncernens och dotterbolagens affärsplaner och budgetar.
- ▶ Riskanalyser och internkontrollplaner.
- ▶ Uppföljning av ägardirektiv och internkontrollplaner.
- ▶ Telgekoncernens månadsrapport innehållande koncernens och bolagens resultat, investering per bolag och uppföljning av investeringsprojekt >50 mnkr.
- ▶ Årsredovisningar och koncernredovisning.
- ▶ Bolagsstyrningsrapport.
- ▶ Hållbarhetsrapport.

På Telge AB:s hemsida publiceras bolagets styrelseprotokoll, årsstämmoprotokoll tillsammans med årsredovisningar, bolagsstyrningsrapporter och hållbarhetsrapporter. Av dessa är det endast bolagsstyrningsrapporten som översänds till kommunstyrelsen.

### 5.6.2 Bolagsstyrningsrapport

En ur uppsiktssynpunkt väsentlig rapportering utgörs av den bolagsstyrningsrapport som upprättas inom koncernen. Kravet på att koncernen ska upprätta en bolagsstyrningsrapport och vad den ska innehålla framgår av det generella ägardirektivet. I granskningen har vi tagit del av Telgekoncernens bolagsstyrningsrapport 2021. Telgekoncernen har upprättat bolagsstyrningsrapporter fr.o.m. 2017.

I bolagsstyrningsrapporten rapporteras bl.a. följande; den ekonomiska utvecklingen för koncernen och dess dotterbolag, omvärldsanalys och utvecklingstendenser, kostnadseffektivitet, styrelsearbetet (t.ex. årsplan, utvärdering, arbetsordning och närvaro vid sammanträden), intern kontroll (inklusive koncernens största risker), ärenden till fullmäktige, uppföljning av ändamål och ägardirektiv (särskilda ägardirektiv), uppföljning av kompetens- och medarbetarfrågor samt av tillämpliga policys (miljö- och klimatprogram) antagna av fullmäktige och övrigt för ägaren väsentliga förhållanden.

I bilagor rapporteras Telgekoncernens attestordning, uppföljning av ändamål och ägardirektiv per bolag och uppföljning av miljö- och klimatprogram inklusive kemikalieplan.

## 5.7 Bedömning

Telge AB har sedan ett flertal år tillbaka fungerat som en koncern och har en etablerad koncernstyrningsmodell. Granskningen har i sig inte omfattat koncernens styrmodell. Vårt intryck av styrmodellen är dock att den är tydligt strukturerad med en definierad agenda för planering, uppföljning och dialog. Koncernledningen men också koncernstyrelsen får sannolikt genom den styrmodellen ett inseeende i dotterbolagens verksamhet och ekonomi, vilket också är en förutsättning för en ändamålsenlig ägarstyrning. Samtidigt, inom ramen för ägarstyrningen, får koncernledning och koncernstyrelse del av information som är väsentlig utifrån kommunstyrelsens uppsiktsskyldighet.

I koncernen finns sedan 2017 en riktlinje för riskhantering och intern kontroll som är styrande för hur koncernens riskhanteringsarbete. Dotterbolagens arbete med intern kontroll följs upp av koncernstyrelsen. För verksamheten inom Södertälje kommuns förvaltningsorganisation finns ett regelmente för intern kontroll som tillämpas av nämnderna. En fråga som bör övervägas är om Södertälje kommunkoncern ska ha en gemensam modell eller policy för intern kontroll och riskhantering.

I enlighet med vad som tidigare redovisats i rapporten har inte kommunstyrelsen en uttalad uppgift när det gäller ägarstyrningen av kommunens direkt och indirekt ägda bolag. Kommunstyrelsens ledamöter som ingår i Telge AB:s styrelse har dock ett ansvar för ägarstyrningen av dotterbolagen i enlighet med det generella ägardirektivet om aktiv ägarstyrning av dotterbolagen. Beträffande Telge AB har vi inte kunnat konstatera att uppgiften att företräda ägarrollen i förhållande till moderbolaget har delegerats till något kommunalt organ. Det finns för närvarande en relativt stark personunion mellan kommunstyrelsen och moderbolagets styrelse. Personunionen mellan kommunstyrelsen och moderbolaget är enligt vår uppfattning inte en uttalad form för ägarstyrning av moderbolaget och dotterbolagen. I praktiken innebär dock den ordningen att personunionen indirekt gör att de av kommunstyrelsens ledamöter som ingår i Telge AB:s styrelse har en roll i ägarstyrningen.

I SKR:s skrift principer för styrning av kommun- och regionägda bolag lyfts frågan hur ägande kan utövas. Det konstateras då att ägandet kan utövas på olika sätt. Det finns två huvudsakliga modeller för vilket organ som utöver ägarrollen:

- ▶ Ägarrollen kan utövas av kommun- eller regionstyrelsen, eventuellt genom ett ägarutskott.
- ▶ Ägarrollen kan utövas genom styrelsen i ett kommunalt holdingbolag.

Enligt vad som framgår i SKR:s skrift är Det är viktigt att det finns en klar uppfattning om vem som ska utöva ägarrollen eller hur ägarrollens olika delar ska fördelas. Ytterligare ett exempel från principerna är att en modell som brukar användas om kommun- eller regionstyrelsen utövar ägarrollen är att dess ledamöter samtidigt utgör bolagsstyrelse i holdingbolaget. Den fördelning som gäller i Södertälje av ägarrollen är att Telge AB ansvarar för ägarstyrningen i enlighet med det generella ägardirektivet. Samtidigt är det oklart om kommunstyrelsen har någon formell roll eller inte när det gäller ägarstyrning av bolagen. Oavsett vad kommunen väljer för modell för ägarstyrning bör det enligt vår uppfattning framgå av en ägarpolicy eller bolagspolicy hur ägarstyrningen av kommunens bolag ska fördelas och genomföras. Bolagsstyrningssystemet i kommunen ska vara transparent och möjligt att revidera.

En problematisering av den roll som Telge AB har är att dels svara för ägarstyrningen, dels ha uppgiften att biträda kommunstyrelsen i uppsiktsplikten samtidigt som de styrelseledamöter som också ingår i kommunstyrelsen har ett kommunalrättsligt reglerat uppsiktsansvar. På sätt och vis blir uppsikten delvis integrerad i bolagsstyrningen. Situationen kan liknas vid att moderbolaget till viss del på uppdrag av kommunstyrelsen har uppsikt över sin egen ägarstyrning.

En väsentlig fråga är om förekomsten av personunion påverkar kommunstyrelsens förutsättningar att utöva en ändamålsenlig uppsikt över både moderbolag och dotterbolag. Det kan då noteras att i skriften "Kommunallagen - En kommentar" av Olle Lundin och Tom Madell finns kommentaren;

”Däremot får det anses klart att tillsynsjävet inte omfattar den uppsikt som kommunens eller landstingets styrelse enligt 6 kap. 1 § KL. har över verksamhet i kommunala nämnder och företag”. Vi har inte heller någon grund för att hävda att någon annan jävsgrund t.ex. delikatessjäv eventuellt skulle kunna vara tillämplig.

För att hantera de förhållanden som råder utifrån ett uppsiktsperspektiv blir det väsentligt enligt vår uppfattning att kommunstyrelsen biträds i sin uppsiktsskyldighet av tjänstpersonsorganisation. I första hand genom att samla in, ta del av, sammanställa och återföra till kommunstyrelsen den information som är väsentlig utifrån kommunstyrelsens uppgiftsskyldighet. I princip handlar det om att tillämpa kommunstyrelsens riktlinjer för uppsikt i detta avseende. Vi bedömer att det är särskilt viktigt när personunion föreligger mellan bolagsstyrelse och kommunstyrelse att det finns en transparens i hur uppsikten över bolagen har genomförts och om vilken information från bolagen som har legat till grund för kommunstyrelsens beslut om bolagens verksamhet i förhållande till de kommunala ändamålet och den kommunala kompetensen.

Ledamöter från kommunstyrelsen som ingår i moderbolagets styrelse får med stor sannolikhet information om dotterbolagens verksamhet som kan vara relevant för kommunstyrelsens uppsikt. Det är då väsentligt att sådan information kommer hela kommunstyrelsen till del och används som underlag för kommunstyrelsens ställningstagande.

När det gäller bolagsstyrningsrapport så är det ett krav enligt det generella ägardirektivet att Telge AB ska upprätta en årlig bolagsstyrningsrapport. Vi har då noterat att de krav som ställs på vad som ska ingå i bolagsstyrningsrapporten delvis inte överensstämmer med rekommendationen i SKR:s skrift ”Principer för styrning - Kommun- och regionägda bolag (2020)”. Enligt den är rekommendationen att de kommunägda bolagen i en bolagsstyrningsrapport, i underlag till kommunstyrelsen uppsiktspflicht eller i årsredovisningen ska lämna information om: utvärdering av styrelse och VD, hur styrelsearbetet har bedrivits, hur den interna kontrollen (både vad gäller uppfyllandet av syftet av ägaren beslutade mål/direktiv är organiserad och hur väl den har fungerat, hur riskerna har bedömts och har hanterats, kommunikation med revisorer och lekmannarevisorer och vilka ärenden som överlämnats för kommunfullmäktiges ställningstagande. Vi har då noterat att Telge AB:s faktiskt upprättade bolagsstyrningsrapport i huvudsak svarar mot rekommendationen. Rekommendationen är därför att det generella ägardirektivet bör förändras i detta avseende. En fråga som också bör övervägas är om respektive bolag ska upprätta en bolagsstyrningsrapport. Vår bedömning är att bolagsspecifika bolagsstyrningsrapporter har förutsättningar att ge ett bättre om mer relevant underlag för kommunstyrelsens beslut.

En brist som vi ser det är att Telge AB inte översänder till kommunstyrelsen styrelse- och stämprotokoll, årsredovisningar och lekmannarevisorernas granskningsrapporter i enlighet med det generella ägardirektivet.

I granskningen har vi noterat när det gäller bolagsordningarna och den kommunala kompetensen att det för Telge Energi framgår att verksamheten ska bedrivas på affärsmässig grund (enligt ellagen). Frågan är om de ska framgå av bolagsordningen att verksamheten ska i övrigt bedrivas med iakttagande av de kommunalrättsliga principer som finns angivna i 2 kap. kommunallagen. För Telge Tillväxt framgår inte de kommunala befogenheterna i bolagsordningen. När det gäller delägda bolag ska fullmäktige se till att bolaget blir bundet av de villkor som anges i 10 kap. 3 § som är rimligt med hänsyn till andelsförhållanden, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt. Ett konstaterande är att en ägarandel på 95 procent innebär att Telge AB har ett betydande inflytande i Telge tillväxt.

## 6. Genomförande av uppsiktsskyldigheten

### 6.1 Kommunstyrelsens tolkning av uppsiktsskyldigheten

Kommunstyrelsen har valt att reglera uppsikten över nämnder och bolag genom att 2019 besluta om riktlinjer för kommunstyrelsens uppsikt. Riktlinjerna tydliggör uppsiktens inriktning, omfattning och återrapportering. Riktlinjerna har redovisats i avsnitt 4.3 ”Riktlinjer för kommunstyrelsens upp-

sikt". I det generella ägardirektivet som ingår i Mål och budget och som har fastställts av kommunfullmäktige framgår vilken rapportering som Telge AB ska lämna till kommunstyrelsen och kommunstyrelsens kontor. I ägardirektivet finns även krav på att Telge AB ska upprätta en bolagsstyrningsrapport. Det generella ägardirektivet har redovisats i avsnitt 4.4 "Ägardirektiv i Mål och budget 2022-2024".

## 6.2 Periodisk rapportering

Vi har i granskningen försökt identifiera de underlag och rapporter från Telgekoncernen som upprättas och översänds till kommunstyrelsen eller kommunstyrelsens kontor under 2022 och som utgör underlag för uppsiktsskyldigheten.

- ▶ Telgekoncernens månadsrapport.
  - ▶ Rapporteras månadsvis till kommunstyrelsens kontor och redovisas integrerat i ekonomisk månadsrapport till kommunstyrelsens sammanträden vid 10 tillfällen under året.
- ▶ Årsredovisning och koncernredovisning.
  - ▶ Översänds till kommunstyrelsens kontor men redovisas inte som möteshandling till kommunstyrelsen.
- ▶ Bolagsstyrningsrapport.
  - ▶ Översänds till kommunstyrelsen och ingår som möteshandling.
- ▶ Affärsplan och budget.
  - ▶ Affärsplan utgör underlag till Mål och budget och resultatbudgeten ingår som bilaga i Mål och budget. Investerings- och lokalbudgeten är gemensam för kommunkoncernen. budgeten tillsammans med

Rapportering som ska göras enligt det generella ägardirektivet men som inte har identifierats i granskningen att de översänds som handlingar till kommunstyrelsen är protokoll från bolagens styrelsesammanträden, stämmoprotokollen, tertialvisa redovisningar av verksamhet, utveckling och ekonomiska förhållanden, lekmannarevisorernas granskningsrapporter och moderbolagets styrelsehandlingar. Tertialrapporter är inte heller något underlag som upprättas inom Telgekoncernen. Vi har noterat att kravet på tertialvisa redovisningar inte finns med i det generella ägardirektivet i Mål och budget 2023 -2025.

En kommentar till ovanstående är att bolagens styrelseprotokoll, årsstämmoprotokoll och årsredovisningar publiceras på [www.telge.se](http://www.telge.se) men att de inte översänds i enlighet med det generella ägardirektivet.

Enligt kommunstyrelsens riktlinje omfattar uppsikten även bolagens affärsplan och riskanalyser och internkontrollplaner. Telgekoncernen rapporterar dock inte sina riskanalyser och internkontrollplaner till kommunstyrelsen eller kommunstyrelsens kontor annat än i bolagsstyrningsrapporten. Där framgår en övergripande beskrivning av koncernens arbete med intern kontroll och redovisning av respektive bolags högsta/största risk med en kortfattad beskrivning av hanteringen av den.

## 6.3 Kommunstyrelsens uppsikt i protokollen

En genomgång av kommunstyrelsens protokoll från 2022 har gjorts för att identifiera ärenden som är relaterade till kommunstyrelsens uppsiktsskyldighet och om det har förekommit att kommunstyrelsen vidtagit åtgärder med anledning av uppsikten. Kommunstyrelsen har under 2021 sammanträtt vid 12 tillfällen.

Under 2022 har ekonomirapporter redovisats vid 10 tillfällen. Kommunens årsredovisning behandlades vid sammanträde den 13 april 2022. Ett av underlagen var "Årsrapport kommunstyrelsens uppsikt". Årsrapporten avsåg nämndernas verksamhet. I årsrapporten nämns att kommunstyrelsen årligen också ska pröva om den verksamhet som bedrivs i helägda och delägda kommunala bolag varit förenligt med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala



befogenheterna. Vidare återges att en bolagsstyrningsrapport med uppföljning av de generella ägardirektiv till Telge "lämnas årligen till kommunfullmäktige och behandlas inte här".

Vi har inte kunnat identifiera att kommunstyrelsens beslutat om de kommunala bolagens (för vart och ett av bolagen) verksamhet 2021 har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Däremot framgår det av kommunens årsredovisning att kommunstyrelsens bedömning är att kommunens hel- och delägda bolag har bedrivit sina verksamheter i enlighet med gällande lag. Det är en bedömning men inget beslut i enlighet med 6 kap. 9 § kommunallagen.

Enligt kommunstyrelsens riktlinje för uppsikt ansvarar stadsdirektören med stöd av kommunstyrelsens kontor för att sammanställa utfallet från nämndernas och bolagskoncernens rapportering till kommunstyrelsen i form av en uppsiktsrapport i samband med delårs- och årsrapportering. Någon sammanställning och kortfattad redogörelse avseende uppsikten över bolagen har dock inte lämnats under 2021.

När delårsrapport 1 behandlas i juni och delårsrapport 2 i oktober finns inte heller en uppsiktsrapport med i underlaget, varken avseende nämnderna eller bolagen. I delårsrapport 2 men inte i delårsrapport 1 inkluderades bolagskoncernens drifts och investeringsredovisning.

### 6.3.1 Dialog och möten

Av intervjuer framgår att det knappast alls förekommer möten mellan kommunstyrelsen och bolagsledningarna. Kommunstyrelsen ska enligt reglementet ansvara för regelbundna möten med bolagsledningarna. Under beredningen av Mål och budget träffar representanter för kommunstyrelsen respektive bolagsledning för dialog.

Stadsdirektören och Telge AB:s VD har regelbundna möten med kommunstyrelsens ordförande. Möten sker även regelbundet med representanter för majoriteten och med partiernas gruppleddare.

VD för Telge AB deltar vid kommunförvaltningens ledningsgrupp (KLG). KLG består av kontorschefer och utvalda chefer från kommunstyrelsens kontor och är stadsdirektörens funktion för verkställandet av kommunstyrelsens uppdrag och beslut. Stadsdirektören deltar i sin tur vid koncernledningsgruppen i Telge AB:s möten och deltar vid koncernstyrelsens möten.

## 6.4 Bedömning

Varken kommunallagen eller dess förarbeten reglerar närmare, förutom vad gäller den förstärkta uppsikten över de kommunalt ägda aktiebolagen, vad som ingår i uppsiktsskyldigheten, hur den ska genomföras och hur kommunstyrelsen ska agera på förekommen anledning. Lagstiftaren ställer inte heller krav på att kommunstyrelsen ska reglera sin uppsikt. Vår bedömning är dock att en reglering av uppsikten skapar bättre förutsättningar för en ändamålsenlig uppsikt. Kommunstyrelsen i Södertälje kommun har genom att fastställa riktlinjer för uppsikt reglerat uppsiktens inriktning omfattning och genomförande.

En samlad bedömning efter en genomgång av kommunstyrelsens protokoll och handlingar under 2022 är att det i begränsad utsträckning framkommer information om hur uppsikten har bedrivits under året.

Vi bedömer att kommunstyrelsen genom Telge AB:s månadsrapporter har en tillräcklig uppsikt över bolagens ekonomiska resultat och utveckling.

Ett viktigt underlag för kommunstyrelsens uppsikt utgörs av koncernens bolagsstyrningsrapport. I bolagsstyrningsrapporten ska bolagen redovisa sin egen bedömning av bl.a. verksamheten i förhållande till syfte och verksamhetsföremål och särskilda ägardirektiv. Flera av bolagen men inte alla redovisar sin bedömning om verksamheten är förenlig med det fastställda syftet och ändamål och i vissa fall i förhållande till den kommunala kompetensen. Samtliga bolag redovisar sina respektive bedömningar av i vilken grad de särskilda ägardirektiven uppfylls. Det som därmed inte rapporteras

är följsamheten till de generella ägardirektiven annat än uppföljningen av miljö- och klimatprogrammet inklusive kemikalieplan<sup>4</sup>. Rapporteringen om följsamheten av det programmet har åtminstone under de senaste fem år framgått av bolagsstyrningsrapporten. Det har inte under samma period rapporterats om följsamheten till andra tillämpliga policys, planer och program. Vår bedömning är att bolagsstyrningsrapporten utgör ett väsentligt underlag för kommunstyrelsens uppsikt men att den i sin nuvarande form inte ger information om samtliga områden som är relevanta för kommunstyrelsens uppsikt. Samtidigt är det också vår bedömning att om respektive bolag upprättar en egen bolagsstyrningsrapport att så skapas bättre förutsättningar för genomförandet av en ändamålsenlig uppsikt över de kommunägda bolagen. Vi anser att de krav på bolagsstyrningsrapporten som följer av det generella ägardirektivet behöver omarbetas och anpassas till vad som rekommenderas i principer för styrning av kommun- och regionägda bolag och i förhållande till det faktiska innehållet i den bolagsstyrningsrapport som upprättas av koncernen. En synpunkt vad gäller bolagsstyrningsrapporten är att den ger en relativt begränsad information om bolagens verksamhet i förhållande till den kommunala kompetensen och om de enskilda bolagen riskanalyser och internkontrollplaner samt följsamheten till tillämpliga av fullmäktige fastställda styrdokument i form av policys, planer och program. Bolagsstyrningsrapporten återför inte information om genomförandet av generella ägardirektiven.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen brister i tillämpningen av sina egna beslutade riktlinjer för uppsikt. Det som t.ex. inte följs och inte ingår i underlaget för uppsikten är:

- ▶ Bolagens affärsplaner.
- ▶ Riskanalyser och internkontrollplaner utöver den sammanfattande beskrivningen i bolagsstyrningsrapporten av koncernens arbete med intern kontroll och redovisning koncernens högsta/största risker.
- ▶ Bolagens styrelseprotokoll.
- ▶ Underlag för att bedöma om legala krav uppfylls.
- ▶ Sammanställning av utfallet från bolagskoncernens rapportering till kommunstyrelsen i form av en uppsiktsrapport i samband med delårs- och årsrapportering.
- ▶ Kortfattad redogörelse som kompletterar hur uppsiktsplikten över Telge AB med dotterbolag genomförts under det gångna året.

Ett viktigt underlag som enligt det generella ägardirektivet ska överlämnas till kommunstyrelsen är lekmannarevisorernas granskningsrapporter. Av kommunstyrelsens handlingar och protokoll framgår inte att kommunstyrelsen tagit del av lekmannarevisorernas granskningsrapporter. I sammanhanget ska också noteras att det finns ett ägardirektiv om att lekmannarevisorerna årligen i sin granskningsrapport särskilt ska yttra sig om huruvida respektive bolag bedrivits på ett ändamålsenligt sätt utifrån det syfte som angivits i bolagsordning, i generella ägardirektiv samt i de särskilda ägardirektiven för respektive bolag, liksom utifrån de kommunala befogenheter som utgör ram för verksamheten.

Enligt kommunstyrelsens reglemente ansvarar kommunstyrelsen för regelbundna möten med bolagsledningarna. Vad dessa möten ska avse anges inte av reglementet men de bör enligt vår uppfattning kunna ge kommunstyrelsen väsentlig information för uppsikten. Under 2022 har inte sådana möten genomförts.

Det är vår bedömning att moderbolaget i sin roll och ansvar för styrning och uppföljning har ett tillräckligt inseende i dotterbolagens verksamhet. Samtidigt är det också sannolikt så att de ledamöter som ingår i moderbolagets styrelse, och samtidigt är ledamöter i kommunstyrelsen, får information som är både strategisk och väsentlig för kommunstyrelsens uppsikt. På sätt och vis blir ägarstyrning och uppsikt integrerad för de ledamöter som omfattas av personunion med kommunstyrelsen. Det är oklart om och i så fall hur den informationen kommer övriga ledamöter i kommunstyrelsen till del.

---

<sup>4</sup> Enligt det generella ägardirektivet regleras bolagens verksamhet bl.a. av tillämpliga antagna styrdokument i form av policys, planer och program.

Risken finns med andra ord att information som behövs för uppsikten inte delges kommunstyrelsen i sin helhet.

Kommunstyrelsen ska enligt 6 kap. 9 § kommunallagen i årliga beslut för varje sådant aktiebolag som avses i 10 kap. 2 § pröva om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Beslutet kan överklagas enligt 13 kap. i kommunallagen. Ett sådant beslut har inte under 2022 fattats av kommunstyrelsen avseende bolagens verksamhet 2021. Vi bedömer att det är särskilt viktigt när personunion föreligger mellan bolagsstyrelse och kommunstyrelse att det finns en transparens i hur uppsikten över bolagen har genomförts och om vilken information från bolagen som har legat till grund för kommunstyrelsens beslut om bolagens verksamhet i förhållande till de kommunala ändamålet och den kommunala kompetensen.

Trots att det finns goda förutsättningar genom den reglering av uppsikten som följer av kommunstyrelsen riktlinjer för uppsikt är det vår samlade bedömning att kommunstyrelsen delvis har en ändamålsenlig uppsikt över bolagen och att den inte är tillräcklig. Vi grundar bedömningen huvudsakligen på att kommunstyrelsen inte har tagit del av samtliga underlag och handlingar avseende bolagen som följer av det generella ägardirektivet, att uppsikten inte genomförts i tillräcklig utsträckning i enlighet med kommunstyrelsens riktlinjer för uppsikt och att kommunstyrelsen inte under 2022 fattat beslut i enlighet med 6 kap. 9 § kommunallagen.

Den rapportering och underlag som kommunstyrelsen behöver för en tillräcklig uppsikt är enligt vår bedömning följande:

- ▶ Periodisk rapportering t.ex. månadsrapporter, delårsrapporter och årsredovisning.
- ▶ Protokoll från bolagstämma och bolagsstyrelser.
- ▶ Bolagsstyrningsrapport.
- ▶ Hur verksamhetsstyrning och uppföljning genomförs.
- ▶ Riskanalys och hur den interna kontrollen är organiserad och hur den fungerar
- ▶ Lekmannarevisorernas granskningsrapporter.

Den information som lämnas från bolagskoncernen enligt ovan behöver samlas in, sammanställas, analyseras och rapporteras till kommunstyrelsen i enlighet med kommunstyrelsens riktlinjer för uppsikt. Vår bedömning är att de regelbundna möten mellan kommunstyrelsen och bolagsledningarna som kommunstyrelsen ska genomföra kan bidra till att komplettera den dokumentbaserade uppsikten.

## 7. Svar på revisionsfrågor

Delfråga	Svar
1. Har kommunstyrelsen säkerställt ändamålsenliga styrdokument i form av strategi, riktlinjer, rutiner samt ansvarsfördelning för genomförandet av uppsiktsplikten?	Ja, kommunstyrelsen har fastställt riktlinjer för uppsikten. Riktlinjerna är i huvudsak ändamålsenliga men innehåller en del oklarheter bl.a. avseende ansvarsfördelningen. Strategi och rutiner saknas.
2. Har moderbolaget uppgiften att biträda kommunstyrelsen i uppsikten av dotterbolagen i koncernen?	<p>Ja, enligt vår bedömning. Det framgår av det generella ägardirektivet där det framgår att Telge AB utövar kommunens insyns- och tillsynsfunktion och till kommunstyrelsen ska översända vissa underlag.</p> <p>Enligt kommunstyrelsens riktlinjer för uppsikt har Telge AB ansvaret att genomföra uppsikten i enlighet med direktiv och mallar som stadsdirektören fastställt. Det har dock inte framgått att denna riktlinje har lämnats som ägardirektiv till Telge AB.</p> <p>En iakttagelse är att den rapportering som ska göras enligt det generella ägardirektivet men som inte framgått att de översänds som handlingar till kommunstyrelsen är protokoll från bolagens styrelsesammanträden, stämmoprotokollen, tertialvisa redovisningar (av verksamhet, utveckling och ekonomiska förhållanden), lekmannarevisorernas granskningsrapporter och moderbolagets styrelsehandlingar.</p>
3. Säkerställs att hela kommunstyrelsen har tillgång till relevant information för uppsiktens genomförande?	Nej.
4. Fattar kommunstyrelsen ett årligt beslut om det kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna följts i enlighet med kommunallagens bestämmelser?	Nej, under 2022 har kommunstyrelsen inte fattat ett sådant beslut avseende 2021 för koncernen och dess dotterbolag.
5. Finns det tydliga regler för hur kommunstyrelsen ska hantera de fall då bolag inte bedriver verksamheten i enlighet med det kommunala ändamålet och befogenheterna?	Nej, det finns inga sådan regler.
6. Är kommunstyrelsens uppsikt över bolagen tillräcklig och ändamålsenlig?	Vår samlade bedömning är att kommunstyrelsen delvis har en ändamålsenlig uppsikt över bolagen och att den inte är tillräcklig.

Stockholm den 23 februari 2023

Gunnar Uhlin  
EY

## Bilaga 1 - Källförteckning

### Intervjuade funktioner:

- ▶ Ordförande, kommunstyrelsen.
- ▶ 1:e vice ordförande, kommunstyrelsen.
- ▶ 2:e vice ordförande, kommunstyrelsen.
- ▶ Stadsdirektör.
- ▶ Ekonomi- och finansdirektör.
- ▶ Tillförordnad VD Telge AB.
- ▶ Koncernekonomichef.
- ▶ VD Södertälje hamn AB.
- ▶ VD Telge Nät AB.
- ▶ VD Telge Fastigheter AB.

### Dokument:

- ▶ Kommunstyrelsens reglemente.
- ▶ Riktlinjer för kommunstyrelsens uppsikt.
- ▶ Instruktion till stadsdirektören.
- ▶ Bolagsordningar.
- ▶ Ägardirektiv.
- ▶ Styrelseprotokoll, Telge AB och dotterbolag.
- ▶ Kommunstyrelsen protokoll och handlingar 2022
- ▶ Mål och budget 2022-2024.
- ▶ Bolagsstyrningsrapport 2021.
- ▶ Södertälje kommuns årsredovisning 2022.
- ▶ Södertälje kommuns delårsrapport 1 och 2 2022
- ▶ Generella och särskilda ägardirektiv.
- ▶ Koncernstrategi.
- ▶ Exempel på koncernens månadsrapport.
- ▶ Riktlinje -Riskhantering och Internkontrollplan för Telgekoncernens bolag.
- ▶ Koncernens Årshjul.

## Bilaga 2 - Innehåll i uppsiktsregler

Nedan redovisas ett förslag till struktur avseende innehåll i uppsiktsregler. Förslaget är hämtat från skriften "Förstärka uppsiktsregler över kommun- och landstingsägda bolag.

- 1) Ansvaret för uppsikten.
  - a) Kommunstyrelsens ansvar i dess helhet.
  - b) Eventuellt moderbolags och andra aktörers roller.
- 2) Underlag för uppsikten.
  - a) Styrdokument och andra handlingar som lämnar upplysning om det kommunala ändamålet, m.m., med bolagsverksamheten, såsom företagspolicy, bolagsordning och ägardirektiv.
  - b) Andra kommunala styrinstrument, såsom särskilda uppdrag, budget, kommunala policys.
  - c) Bolagens ekonomiska rapporter.
  - d) Protokoll från bolagsstämma och bolagsstyrelse.
  - e) Löpande information, beslutsunderlag till styrelsen m.m.
  - f) Ärenden som underställs fullmäktige pga. att de är av principiell beskaffenhet eller större vikt.
  - g) Lekmannarevisorernas granskningsrapporter.
- 3) Dokumentation
  - a) Förteckning över vilka handlingar som lämnas över till kommunstyrelsen.
  - b) Kommunstyrelsens beslutsunderlag.
  - c) Protokoll över kommunstyrelsens behandling av ärendet.
  - d) Kommunstyrelsens åtgärder och rapportering med anledning av gjorda iakttagelser.
  - e) Handlingar som överlämnas till kommunfullmäktige.
  - f) Dokumentation av eventuella åtgärder under löpande år.
- 4) Tidplan för uppsikten.
- 5) Uppföljning av uppsikten.
  - a) Uppföljningsåtgärder.
  - b) Resultat av uppföljningen