



SÖDERTÄLJE KOMMUN Kommunstyrelsen	
2017-04-11	
Dnr	Rnr

KS 2017/0428

**TJÄNSTESKRIVELSE**

2017-04-07

Kommunstyrelsens kontor

Kommunstyrelsen

## Delrapport - övergripande förslag avseende kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Dnr: KS 16/349

### Sammanfattning av ärendet

Ernst & Young har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna genomfört en granskning med syftet att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig uppsikt över kommunkoncernen.

Granskningen visar att kommunstyrelsen till största delen utövar uppsikt genom ordinarie budget- och uppföljningsprocess. Då denna är samordnad mellan förvaltningsorganisationen och kommunkoncernen ges en god grund för överblick. Därmed har kommunstyrelsen en grundläggande uppsikt över nämnderna och bolagsstyrelser.

Men då processen inte bedömts som tillräcklig har kommunstyrelsens kontor i tjänsteskrivelse 2016-11-14 till kommunstyrelsen föreslagit att förvaltningen ska återkomma under våren 2017 med förslag på definition av vad uppsikten innebär, vad den ska riktas emot, förslag på hur allmänna och specifika krav på informationsinhämtning ska tydliggöras samt hur dialog ska föras med nämnder och bolagsstyrelser.

I denna delrapport till kommunstyrelsens lämnas ett övergripande förslag till definition av omfattningen av uppsiktsplikten samt vilken information som behövs för att fullgöra denna. Det fortsatta arbetet inom kommunstyrelsens kontor är att i detalj utforma de kompletterande rutiner och processer för kommunstyrelsens uppsikt och presentera dessa till kommunstyrelsen snarast efter sommaren för beslut.

### Beslutsunderlag

Kommunstyrelsens kontors tjänsteskrivelse 2017-04-07

Kommunstyrelsens kontors tjänsteskrivelse 2016-11-14

Revisionskrivelse 2016-10-06

Revisionsrapport EY 1/2016 – Granskning av kommunstyrelsens uppsikt

### Ärendet

Kommunstyrelsens kontor har i tjänsteskrivelse 2016-11-14 till kommunstyrelsen föreslagit att denna skulle lämnas som svar till revisionen och att förvaltningen ska återkomma under våren

2017 med förslag på definition av vad uppsikten innebär, vad den ska riktas emot, förslag på hur allmänna och specifika krav på informationsinhämtning ska tydliggöras samt hur dialog ska föras med nämnder och bolagsstyrelser.

I denna delrapport till kommunstyrelsen lämnas ett övergripande förslag till definition av omfattningen av kommunstyrelsens uppsikt samt kommunstyrelsens genomförande av uppsikten.

Det fortsatta arbetet inom kommunstyrelsens kontor är att mera i detalj utforma kompletterande rutiner och processer för kommunstyrelsens uppsikt och presentera dessa till kommunstyrelsen snarast efter sommaren.

#### *Kommunstyrelsens uppsiktsplikt*

I enlighet med kommunallagen kap.6 § 1-3 ska kommunstyrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och kommunala bolags verksamhet. Här ingår att ha uppsikt över nämndernas och de kommunala bolagens genomförande av sina respektive uppdrag och av styrelser/nämnders styrning och kontroll.

Ett generellt krav är att uppsikten måste kunna genomföras på ett medvetet, förebyggande och kontinuerligt sätt. Södertälje kommun har genom sin fastställda styrmodell ett övergripande dokument som reglerar styrningen av kommunens verksamhet och ekonomi. Därtill ska läggas de ytterligare styrdokument som finns inom kommunen och som sammantaget stödjer kommunstyrelsen i sin möjlighet att genomföra uppsikten på ett medvetet, förebyggande och kontinuerligt sätt. Utifrån revisionens iakttagelser behöver dock förtydliganden göras och vissa rutiner och processer utvecklas, vilka presenteras nedan.

#### *Omfattningen av kommunstyrelsens uppsikt*

Omfattningen av kommunstyrelsens uppsikt ska avse kommunens samtliga nämnder och helägda bolags samt de övriga former av verksamhet som bedrivs i kommunalförbund eller delägda bolag och som har väsentlig betydelse för Södertälje kommuns uppgifter och ansvar.

Uppsikten ska omfatta följande:

- Legala förutsättningar - lagar, förordningar och föreskrifter men även interna styrdokument för att bedriva verksamheten.
- Verksamhetsmässiga förutsättningar - organisatoriska, personella och fysiska krav och behov för att bedriva planerad verksamhet
- Ekonomiska förutsättningar - tillgång till ekonomiska ramar, både för drift och investeringar, för att bedriva planerad verksamhet
- Riskerna i verksamheten - en sammanvägning av ovanstående tre förutsättningar med identifiering av vilka risker som berör verksamheten samt en kvalificerad bedömning av hur riskerna ska hanteras.

De främsta verktygen för att utöva uppsiktplikten utgörs av styrmodellen, med mål- och budgetprocessen samt uppföljningsprocessen, och övriga tillhörande styrdokument.

Utifrån den ovan beskrivna omfattningen av uppsikten ska följande information delges kommunstyrelsen:

- Verksamhetsplan (nämnd), affärsplan (bolag)
- Månads-, tertial- respektive årsrapport från nämnd respektive bolag
- Nämnds- respektive styrelseprotokoll
- Övrig rapportering till nämnd respektive styrelse

För att kommunstyrelsen ska erhålla den information som behövs och hur den ska lämnas behöver det för bolagens del framgå av ägardirektivet. Eftersom kommunstyrelsen inte direkt på grund av kommunallagen kan begära in yttranden och upplysningar på samma sätt som gäller i fråga om nämnderna enligt kap.6 § 3.

#### *Kommunstyrelsens genomförande av uppsikten*

Genomförandet av uppsikten ansvarar kommunstyrelsens kontor för genom de sedan tidigare etablerade processerna för mål- och budget samt uppföljning. Till dessa processer finns sedan tidigare fastställda mötesscheman med nämnder/kontor för planeringen och uppföljningen men kommer att kompletteras med bolagen samt i nödvändig utsträckning i samband med utvecklingen av detaljerade rutiner och processer som berör uppsikten.

En tydliggjord samberedningsprocess utgör en väsentlig möjlighet för kommunstyrelsen att kunna ta del av planer och rapporter för att kunna göra en samlad bedömning utifrån de förutsättningar som gäller för respektive verksamhet.

Kommunstyrelsens kontor ansvarar för att sammanställa utfallet från nämndernas och bolagens rapportering till kommunstyrelsen i samband med månads-, tertial och årsrapportering. Årsrapporteringen kommer även att kompletteras med en kortfattad redogörelse av hur uppsiktplikten genomförts under det gångna året.

För att förstärka kommunstyrelsens möjligheter till att kunna agera mer proaktivt i sin uppsiktspflicht kommer en kartläggning av nuvarande riskanalyser inom nämnder och bolag att

göras. Ett förslag på utveckling av dessa, tillsammans med anpassning av behovet av intern kontroll, kommer att presenteras tillsammans med en utvecklad process för månatlig uppföljning av nämnder och bolag.

### **Ekonomiska konsekvenser och finansiering**

Det övergripande förslaget bedöms inte innebära några ekonomiska konsekvenser, då det kommer att genomföras med befintliga personella resurser.

Kommunstyrelsens kontor återkommer med uppgifter om vilka ekonomiska konsekvenser som kompletterande detaljerade rutiner och processer kommer att medföra i samband med att dessa presenteras.

### **Kontorets förslag till nämnden:**

1. Att kommunstyrelsen beslutar om det övergripande förslaget avseende omfattningen av kommunstyrelsens uppsikt samt kommunstyrelsens genomförande av uppsikten.
2. Att kommunstyrelsens kontor återkommer snarast efter sommaren med förslag på detaljerade rutiner och processer utifrån det övergripande förslaget för att förstärka kommunstyrelsens uppsikt.



Rickard Sundbom  
Stadsdirektör



Magnus Claesson  
Tf Ekonomi- och finansdirektör

Handläggare: Magnus Claesson  
Tf Ekonomi- och finansdirektör  
Ekonomiavdelningen  
Telefon (direkt): 08-523 010 90  
E-post: [magnus.claesson2@sodertalje.se](mailto:magnus.claesson2@sodertalje.se)

### **Beslutet skickas till**

- Samtliga nämnder
- Telge AB
- Akten



**TJÄNSTESKRIVELSE**

2016-11-14

Kommunstyrelsens kontor

Kommunstyrelsen

## **Svar på revisionsrapport nr 1/2016 "Granskning av kommunstyrelsens uppsikt"**

Dnr: KS 16/349

### **Sammanfattning av ärendet**

Ernst & Young har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna genomfört en granskning med syftet att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig uppsikt över kommunkoncernen.

Granskningen visar att kommunstyrelsen till största del utövar uppsikt genom ordinarie budget- och uppföljningsprocess. Då denna är samordnad mellan förvaltningsorganisationen och kommunkoncernen ges en god grund för överblick. Därmed har kommunstyrelsen en grundläggande uppsikt över nämnderna och bolagsstyrelser.

Men processen bedöms dock inte tillräcklig för att kunna utöva en tillfredsställande uppsikt. De åtgärder som härleds till uppsikten är i första hand reaktiva, dvs. inriktade på åtgärder när en avvikelse inträffat. Enligt revisionsrapporten saknas en tydlig roll- och ansvarsfördelning samt proaktiv strategi avseende genomförandet av uppsikten, vilket medför en otydlighet avseende vad uppsikten innebär och när kommunstyrelsen agerar utifrån den. Kommunstyrelsen föreslås definiera vad uppsikten innebär och vad den ska riktas emot samt tydliggöra allmänna och specifika krav på informationsinhämtningen och hur dialog ska föras med nämnder och bolag.

Revisionen önskar svar från kommunstyrelsen senast den 30 november 2016.

### **Beslutsunderlag**

Kommunstyrelsens kontors tjänsteskrivelse 2016-11-14

Revisionskrivelse 2016-10-06

Revisionsrapport EY 1/2016 – Granskning av kommunstyrelsens uppsikt

## Ärendet

### Bakgrund

Kommunallagen anger tydligt att kommunstyrelsen har en skyldighet att bedriva uppsikt av den kommunala verksamheten i vid mening. Uppsikten är ett medel för att kommunstyrelsen på ett effektivt sätt ska kunna leda och samordna hela den kommunala verksamheten. Ett övergripande syfte är att övervaka att nämndernas och bolagens verksamhet bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt, att lagar och förordningar följs och att medlen används effektivt.

Nya regler infördes i kommunallagen fr.o.m. 2013 om en förstärkt uppsiktsplikt över de kommunala bolagen. Förändringen innebär att kommunstyrelsen i årliga beslut dels ska pröva verksamheten i förhållande till det ändamål som fullmäktige bestämt, dels verksamheten i förhållande till de kommunala befogenheterna. Kommunallagen och dess förarbeten ger inga tydliga anvisningar om uppsiktens innehåll, 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 tjänstemän. Däremot kan ansvaret att samla in, analysera och delge kommunstyrelsen information som behövs för uppsikten överlämnas till andra.

### Revisionens rekommendationer

1. Kommunstyrelsen bör definiera vad uppsikten över nämnder och bolag ska omfatta:
  - a. Vad uppsikten ska inriktas mot.
  - b. Vilken information som behövs för att fullgöra uppsikten.
2. Kommunstyrelsen bör definiera hur uppsikten ska genomföras.
  - a. Vilken roll och ansvar som kommunstyrelsens kontor ska ha för att stödja kommunstyrelsens ansvar för uppsikten.
  - b. Vilka möten/dialoger som behövs inom ramen för uppsikten med nämnder och styrelser.
3. Innebörden av kommunstyrelsens uppsiktsansvar i förhållande till nämnderna och bolagen bör framgå av kommunstyrelsens reglemente.
4. Kommunstyrelsen bör årligen i samband med årsredovisningen lämna en kortfattad redogörelse till kommunfullmäktige över uppsiktens genomförande.
5. Säkerställ att det årliga beslutet inom ramen för uppsikten av bolagen även omfattar om verksamheten bedrivits i enlighet med de kommunala befogenheterna.
6. Utvärdera i den interna kontrollen i enlighet med reglementet för intern kontroll.
7. Överväg om bolagen ska omfattas av reglemente för intern kontroll.
8. Överväg att utveckla koncernens årsrapport till en bolagsstyrningsrapport.

### Kommunstyrelsens kontors kommentarer till revisionens rekommendationer

Kommunen är en komplex organisation med breda verksamheter på många olika nivåer. Det är av yttersta vikt att kommunen har en tydlig struktur för styrning, genomförande, uppföljning och utvärdering. Förvaltningen ska bistå kommunstyrelsen i uppsiktsplikten och instämmer i att det finns utvecklingsområden, inom ramen för verksamhetens legalitet och effektivitet, för kommunstyrelsens utövande av uppsikt. Även om mycket beträffande styrning och uppföljning

kontinuerligt har förbättrats kan uppsikten inom ett par områden förtydligas och förstärkas. Kommunen behöver därför identifiera vilka oklarheter gällande uppsiktsplikten som råder för att bättre kunna ta ställning till revisionsgranskningen och därefter påbörja ett internt arbete för att tydliggöra och säkerställa att kommunstyrelsen tillämpar god uppsikt.

Förvaltningen föreslår att kommunstyrelsen lämnar tjänsteskrivelsen som svar till revisionen och att förvaltningen återkommer under våren 2017 med förslag på definition av vad uppsikten innebär, vad den ska riktas emot, förslag på hur allmänna och specifika krav på informationsinhämtning ska tydliggöras samt hur dialog ska föras med nämnder och bolagsstyrelser.

### **Ekonomiska konsekvenser och finansiering**

Förslaget har inga direkta ekonomiska konsekvenser.

### **Kontorets förslag till kommunstyrelsen:**

1. Kommunstyrelsen har tagit del av revisorernas granskning av kommunstyrelsens uppsikt och lämnar kommunstyrelsens kontors tjänsteskrivelse som svar till revisionen.
2. Förvaltningen återkommer med förslag på definition av vad uppsikten innebär, vad den ska riktas emot, förslag på hur allmänna och specifika krav på informationsinhämtning ska tydliggöras samt hur dialog ska föras med nämnder och bolagsstyrelser under våren 2017.

Tf Camilla Broo

Stadsdirektör

Handläggare: Vivian Ichu

Ekonomistrateg, Kommunstyrelsens kontor

Telefon (direkt): 08-523 020 95

E-post: [vivian.ichu@sodertalje.se](mailto:vivian.ichu@sodertalje.se)

### **Beslutet skickas till**

- Samtliga nämnder
- Telge AB
- Akten

Till: Kommunstyrelsen  
För kännedom: Kommunfullmäktige

### Revisionsrapport nr 1/2016 – Granskning av kommunstyrelsens uppsikt

Enligt kommunallagen har kommunstyrelsen en särskild uppsiktsplikt över nämndernas och de kommunala bolagens verksamhet. På vårt uppdrag har EY genomfört en granskning med syftet att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig uppsikt över kommunens samlade verksamhet.

Granskningen visar att kommunstyrelsen till största del utövar uppsikt genom ordinarie budget- och uppföljningsprocess. Då denna är samordnad mellan förvaltningsorganisationen och kommunkoncernen ges en god grund för överblick. Därmed har kommunstyrelsen en grundläggande uppsikt över nämnderna och bolagen.

Men processen bedöms dock inte tillräcklig för att kunna utöva en tillfredsställande uppsikt. De åtgärder som härleds till uppsikten är i första hand reaktiva, dvs. inriktade på åtgärder när en avvikelse inträffat. Enligt rapporten saknas en tydlig roll- och ansvarsfördelning samt proaktiv strategi avseende genomförandet av uppsikten, vilket medför en otydlighet avseende vad uppsikten innebär och när kommunstyrelsen agerar utifrån den.

När det gäller bolagen saknas enligt rapporten ett ramverk för ägarstyrning i form av en ägarpolicy eller principer för styrning av kommunens bolag. I viss mån framgår principerna för ägarstyrning i de generella ägardirektiven. Koncernen lämnar en årsrapport, där bolagsordning och ägardirektiv följs upp. Även om uppsikten över bolagssektorn har stärkts är det viktigt att innehållet och tillvägagångssättet för genomförandet av uppsikten definieras eftersom kommunstyrelsen inte har gjort det tillräckligt tydligt hur den förstärkta uppsikten över bolagen ska genomföras.

Den sammanfattande bedömningen i revisionsrapporten är att uppsikten delvis utövas på ett ändamålsenligt sätt. Samtidigt finns det ett antal förbättringsområden som bör övervägas för att kunna utforma en mer proaktiv och effektiv uppsikt och här ges ett antal rekommendationer till kommunstyrelsen. Av dessa vill vi särskilt peka på att kommunstyrelsens uppsiktsansvar i förhållande till nämnderna och bolagen bör framgå av reglementet för kommunstyrelsen. Vidare att koncernens årsrapport utvecklas till en bolagsstyrningsrapport, samt att den interna kontrollen utvärderas i enlighet med reglementet för intern kontroll.

Svar önskas senast den 30 november 2016

För revisorerna i Södertälje kommun



Christer Björk



Elisabet Komheden



# Granskning av kommunstyrelsens uppsikt

Södertälje kommun



Building a better  
working world

## Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Inledning .....</b>	<b>5</b>
1.1 Bakgrund.....	5
1.2 Syfte och revisionsfrågor .....	5
1.3 Revisionskriterier.....	5
1.4 Utgångspunkt .....	5
1.5 Avgränsning .....	6
1.6 Metod .....	6
1.7 Kvalitetssäkring .....	6
<b>2 Uppsikt – Styrande utgångspunkter .....</b>	<b>7</b>
2.1 Uppsikt enligt kommunallagen.....	7
2.2 Krav på uppsiktens utformning .....	8
2.3 Kommentar .....	8
<b>3 Förutsättningar för uppsikt i Södertälje kommun .....</b>	<b>9</b>
3.1 Nämnders och styrelsers uppdrag .....	9
3.2 Kommunens aktiebolag.....	10
3.3 Verksamhetsstyrning och ekonomisk process .....	12
<b>4 Genomförande av uppsikten .....</b>	<b>17</b>
4.1 Kommunstyrelsen och uppsikten.....	17
4.2 Kommunstyrelsens uppsikt över nämnders verksamhet.....	17
4.3 Kommunstyrelsens uppsikt över kommunens bolag .....	18
4.4 Agerande till följd av uppsikten 2015-16.....	19
4.5 Bedömning.....	20
<b>5 Svar på revisionsfrågorna .....</b>	<b>22</b>
<b>Källförteckning .....</b>	<b>23</b>
<b>Bilaga 1 - Kriterier för bedömning av uppsikt .....</b>	<b>1</b>

## Sammanfattning

EY har på uppdrag av kommunens revisorer genomfört en granskning med syftet att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig uppsikt över kommunkoncernen.

Enligt kommunallagen (KL) har kommunstyrelsen en särställning i förhållande till övriga nämnder då den förutsätts ha en ledande och samordnande roll. Utan några specifika maktmedel är kommunstyrelsen skyldig att ha uppsikt över övriga nämnder samt över kommunal verksamhet som bedrivs av kommunens företag och sådana kommunalförbund som kommunen är medlem i. Eftersom kommunallagen inte definierar uppsiktsansvarets innehåll, framförallt avseende uppsikten över övriga nämnder, är det en förutsättning att kommunstyrelsen för sin del tydliggör uppsiktsansvaret till innehåll och genomförande. Kommunstyrelsens möjlighet att utöva uppsikt påverkas av hur förutsättningarna för styrning, uppföljning och kontroll har utformats i kommunen.

Kommunstyrelsen har inte tydliggjort vad uppsiktsansvaret innebär, hur den ska genomföras i förhållande till nämnderna eller i förhållande till bolagen. Det har inte heller närmare definierats vilken specifik information som kommunstyrelsen behöver från nämnderna för uppsikten, utöver den löpande rapportering som sker i budget- och uppföljningsprocessen. Uppsikten definieras inte heller genomgående i kommunens styrdokument.

Södertälje kommun har en gemensam styrmodell för kommunkoncernen som ger kommunstyrelsen information om nämndernas och bolagens verksamhet och ekonomi. För den interna kontrollen inom förvaltningsorganisationen finns ett reglemente som fastställts av kommunfullmäktige. Reglementet för intern kontroll omfattar inte kommunens ägda bolag.

Kommunstyrelsen utövar till största del uppsikt genom ordinarie budget- och uppföljningsprocess. Då denna är samordnad mellan förvaltningsorganisationen och kommunkoncernen ges en god grund för överblick. Information samlas löpande in i form av månadsrapporter, tertialbokslut och årsbokslut. Därmed har kommunstyrelsen en löpande uppsikt över genomförandet av Mål & Budget. Uppföljningsprocessen bedöms dock inte tillräcklig för att kunna utöva en helt tillräcklig uppsikt. De åtgärder som härleds till uppsikten är i första hand reaktiva, dvs. inriktade på åtgärder när en avvikelse inträffat. Det saknas en tydlig roll- och ansvarsfördelning samt proaktiv strategi avseende genomförandet av uppsikten, vilket medför en otydlighet avseende vad uppsikten innebär och när kommunstyrelsen agerar utifrån den.

Utöver budget- och uppföljningsprocessen saknas till stor del formaliserade forum för kontinuerlig information och dialog mellan kommunstyrelsen och övriga nämnder samt bolag, där hela kommunstyrelsen deltar. Detsamma gäller bolagen, där de ledamöter som ingår både i kommunstyrelsen och koncernstyrelsen har tillgång till nödvändig information för utövandet av uppsikten i större omfattning än övriga ledamöter.

Vår bedömning är att det finns förutsättningar för kommunstyrelsen att utöva uppsikt över nämnder och bolag, men att uppsikten behöver definieras och struktureras i högre grad.

Områden som inte på ett tillräckligt sätt omfattas av uppsikten är nämndernas:

- Genomförande av policyer, program och riktlinjer som beslutats av fullmäktige.
- Process för att säkerställa kostnadseffektiv verksamhet
- Interna kontroll.

I uppsikten ingår att kommunstyrelsen även bör ha ett granskande och prövande förhållningssätt, vilket inte tydligt framkommit i granskningen.

Bedömningen är att uppsikten över bolagssektorn under senare år har stärkts men att det samtidigt är viktigt att innehållet och tillvägagångssättet för genomförandet av uppsikten definieras eftersom kommunstyrelsen inte har gjort det tillräckligt tydligt hur den förstärkta uppsikten över bolagen ska genomföras. Den interna kontrollen inom bolagskoncernen är ett väsentligt område som bör styras av samma ramverk som nämnderna och omfattas av kommunstyrelsens uppsikt. Inom ramen för uppsikten av bolagen genomför inte kommunstyrelsen en strukturerad och strategisk dialog. En strategisk dialog bör ta sin utgångspunkt från ägardirektiven och omfattar affärsplaner, viktiga policyfrågor, väsentliga risker, intern styrning och kontroll, större investeringar och frågor av större vikt som ska underställs fullmäktige m.m. De är positivt att uppföljningen av koncernen och att styrningen inom koncernen har utvecklats samt att en årsrapport lämnas. Vi anser dock att årsrapporten kan utvecklas i syfte att ge en mer allsidig information om hur styrningen och kontrollen av bolagen fungerar. Vi vill också uppmärksamma kommunstyrelsen på att det årliga beslutet enligt den förstärkta uppsiktsplikten även ska omfatta om bolagen bedrivit sin verksamhet inom ramen för de kommunala befogenheterna.

Vår sammanfattande bedömning är att uppsikten delvis utövas på ett ändamålsenligt sätt. Samtidigt finns det ett antal förbättringsområden som bör övervägas för att kunna utforma en mer proaktiv och effektiv uppsikt. Framförallt kan uppsikten bedrivas på ett mer medvetet, förebyggande och effektivt sätt genom att kommunstyrelsen definierar vad uppsikten innebär och vad den ska riktas emot samt tydliggör allmänna och specifika krav på informationsinhämtningen och hur dialog ska föras med nämnder och bolag.

Utifrån vad som framkommit i granskningen ger vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Kommunstyrelsen bör definiera vad uppsikten över nämnder och bolag ska omfatta.
  - Vad uppsikten ska inriktas mot.
  - Vilken information som behövs för att fullgöra uppsikten.
- Kommunstyrelsen bör definiera hur uppsikten ska genomföras.
  - Vilken roll och ansvar som kommunstyrelsens kontor ska ha för att stödja kommunstyrelsens ansvar för uppsikten.
  - Vilka möten/dialoger som behövs inom ramen för uppsikten med nämnder och styrelser.
- Innebörden av kommunstyrelsens uppsiktsansvar i förhållande till nämnderna och bolagen bör framgå av kommunstyrelsens reglemente.
- Kommunstyrelsen bör årligen i samband med årsredovisningen lämna en kortfattad redogörelse till kommunfullmäktige över uppsiktens genomförande.
- Säkerställ att det årliga beslutet inom ramen för uppsikten av bolagen även omfattar om verksamheten bedrivits i enlighet med de kommunala befogenheterna.
- Utvärdera i den interna kontrollen i enlighet med reglementet för intern kontroll.
- Överväg om bolagen ska omfattas av reglemente för intern kontroll.
- Överväg att utveckla koncernens årsrapport till en bolagsstyrningsrapport.

## 1. Inledning

### 1.1 Bakgrund

Kommunallagen anger tydligt att kommunstyrelsen har en skyldighet att bedriva uppsikt av den kommunala verksamheten i vid mening. Samtidigt har kommunrevisionen att bl.a. granska kommunstyrelsens uppsikt. Uppsikten är ett medel för att kommunstyrelsen på ett effektivt sätt ska kunna leda och samordna hela den kommunala verksamheten. Ett övergripande syfte är att övervaka att nämndernas och bolagens verksamhet bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt, att lagar och förordningar följs och att medlen används effektivt.

Nya regler infördes i kommunallagen fr.o.m. 2013 om en förstärkt uppsiktsplikt över de kommunala bolagen. Förändringen innebär att kommunstyrelsen i årliga beslut dels ska pröva verksamheten i förhållande till det ändamål som fullmäktige bestämt, dels verksamheten i förhållande till de kommunala befogenheterna.

### 1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet är att granska om kommunstyrelsen har en tillräcklig och ändamålsenlig uppsikt över kommunens nämnder och bolag, i enlighet med kommunallagens intentioner och krav.

Följande revisionsfrågor besvaras i granskningen:

- Har kommunstyrelsen definierat vad uppsiktsplikten innebär och hur den ska genomföras?
- Finns det en strategi för hur uppsiktsplikten ska utföras och är organisation, roller och ansvar på tjänstemannanivå ändamålsenliga utifrån kommunstyrelsens uppsiktsplikt?
- Hur utövar kommunstyrelsen sin uppsikt över kommunens nämnder och bolag?
- Utövar styrelsen en tillräcklig och effektiv uppsikt över nämnderna och bolagen?
- Lever kommunstyrelsen upp till de krav som ställs på förstärkt uppsikt över bolagen?

### 1.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier kan ofta hämtas från lagar och förarbeten, föreskrifter och interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut.

I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- Kommunallagen
- Kommunstyrelsens reglemente
- EYs erfarenheter från tidigare uppsiktsgranskningar i kommuner

### 1.4 Utgångspunkt

Vissa generella krav på uppsiktens genomförande kan definieras med utgångspunkt ifrån förarbeten och kommentarer till kommunallagen. Kommunstyrelsen måste för att på ett effektivt sätt kunna leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter ha uppsikt över nämndernas och de kommunala företagens genomförande av sina respektive uppdrag och av styrelser/nämnders styrning och kontroll. Ett generellt krav är att uppsikten måste kunna genomföras på ett medvetet, förebyggande och kontinuerligt sätt.

För att kommunstyrelsen ska kunna fullgöra sin uppsikt på ett tillfredställande sätt behöver begreppet uppsikt definieras med avseende på vad den omfattar och hur den ska

genomföras. EY har definierat ett antal förutsättningar som utgångspunkt för bedömning av hur uppsikten utövas. Dessa framgår i avsnittet "2.2.1 Kriterier för bedömning av uppsikt"

## **1.5 Avgränsning**

Granskningen omfattar kommunstyrelsen.

## **1.6 Metod**

Granskningen har genomförts genom dokumentgranskning och intervjuer. Intervjuer har genomförts med:

- Ordförande, vice ordförande och 2:e vice ordförande i kommunstyrelsen
- Tf. stadsdirektör
- Styrelsens ordförande i Telgekoncernen
- Verkställande direktör i Telgekoncernen
- Verkställande direktör i Telge Bostäder AB
- Verkställande direktör i Telge Kraft AB
- Ordförande i Tekniska nämnden, Omsorgsnämnden och Utbildningsnämnden
- Utbildningsdirektör
- Tf. stadsbyggnadsdirektör
- Socialdirektör

## **1.7 Kvalitetssäkring**

Samtliga intervjuade har fått möjlighet att lämna synpunkter på rapportutkastet för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden.

## 2 Uppsikt – Styrande utgångspunkter

### 2.1 Uppsikt enligt kommunallagen

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 ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs av sådana juridiska personer som avses i 3 kap. 16a – 18b §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i.

I ett tillägg till kommunlagen 6 kapitlet 1 § infördes fr.o.m. 2013 att:

- Styrelsen ska enligt 1 a § i årliga beslut för varje sådant aktiebolag som avses i 3 kap. 16a § 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 1 b § ska styrelsen vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 3 kap. 17, 18 och 18a §§ 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. Kommunstyrelsen bestämmer därför i princip själv formerna för hur uppsikten ska genomföras. 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. Det finns inget hinder att ledamöter i kommunstyrelsen också är ledamöter i en annan nämnd eller bolagsstyrelse. Detta trots att de därigenom i praktiken kan sägas delta i en kontroll av sin egen funktion i bolaget eller nämnden. Kommunstyrelsen kan dock inte fullgöra sitt ansvar för uppsikten genom att dess ledamöter också är ledamöter i styrelsen för ett kommunalt bolag eller 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. 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.

#### 2.1.1 Uppsikt över kommunala bolag

Kommunstyrelsen ska även ha uppsikt över verksamheten som bedrivs av de kommunala bolagen som avses i 3 kap. 16a, 17 och 18 §§ kommunallagen. Bestämmelsen infördes i kommunallagen fr.o.m. 1992. Bedömningen var att det fanns ett behov av en bättre insyn och kontroll av kommunala bolag.

Sedan 2013 gäller dessutom en förstärkt uppsikt över de kommunala bolagen. En bakgrund till införandet av förstärkt uppsiktsplikt är att regeringen har bedömt det som brist att det inte finns något krav på redovisningen av resultatet av uppsiktsplikten vad gäller kompetensnlig verksamhet. Den förstärkta uppsikten av bolagen innebär att kommunstyrelsen i årliga beslut

för varje sådant aktiebolag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§ ska pröva om den verksamhet som bolaget bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om kommunstyrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder. Kommunstyrelsen ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 3 kap. 17 och 18 §§ är uppfyllda i fråga om sådana aktiebolag som avses i dessa bestämmelser. Den förstärkta uppsikten innebär att kommunstyrelsens uppsikt redovisas samt att dess beslut kan överklagas enligt 10 kap. i kommunallagen. Bedömningen är att denna förändring även ska stärka möjligheterna till rättslig prövning av kompetensligheten av de kommunala företagens verksamhet.

I kommunallagen framkommer att det kommunala ändamålet ska föras in i bolagsordningen vilket innebär att ägardirektiv eller avtal inte längre är tillräckliga för ändamålet. Vidare ska de kommunala principer som utgör ramen för verksamheten anges i bolagsordningen. Fullmäktiges sedan tidigare gällande möjlighet att ta ställning innan viktigare beslut fattas ska anges i bolagsordningen.

Kommunstyrelsen kan dock inte utifrån kommunallagen begära in yttranden och upplysningar från nämnderna. Kommunallagen tar inte över aktiebolagslagen som saknar anvisningar om kontinuerlig information till aktieägarna. För att kommunstyrelsen ska kunna fullfölja sin uppsikt bör bolagen genom ägardirektiven åläggas att lämna kommunstyrelsen de uppgifter den anser sig behöva.

## 2.2 Krav på uppsiktens utformning

Av vad som framgått ovan så reglerar inte kommunallagen hur kommunstyrelsen ska utforma sin uppsikt över övriga nämnder. Det är i princip upp till respektive kommunstyrelse att själv skapa ändamålsenliga former för uppsiktens genomförande. Ett krav är dock att uppsikten ska utövas fortlöpande. Kommunstyrelsens uppsikt innebär också att den måste utöva sin kontrollfunktion även om det inte finns någon konkret anledning till granskning.

Ansvar för uppsikten vilar på hela kommunstyrelsen och kan därför inte överlämnas till ett utskott eller till tjänstemän. Ansvar för hur den utformas kan däremot delegeras.

När det gäller kommunägda bolag har det i kommunallagen fr.o.m. 2013 skett en viss reglering av vad uppsikten ska inriktas på.

I en PM angående uppsiktsplikten tolkar SKL:s jurister att 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"*.

## 2.3 Kommentar

Uppsikten är ett medel för att kommunstyrelsen på ett effektivt sätt ska kunna leda och samordna hela den kommunala verksamheten. Ett övergripande syfte med uppsikten är att löpande följa och granska att nämnders och bolags verksamhet bedrivs i enlighet med de mål 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 granskning eller inte. För att kunna bedriva en tillräcklig uppsikt är det därför nödvändigt att kommunstyrelsen tydligt definierar vad uppsikten innebär och hur den ska genomföras. Ett generellt krav är att uppsiktsplikten måste kunna genomföras på ett medvetet, förebyggande och kontinuerligt sätt.

En tolkning av den förstärkta uppsiktsplikten och då framförallt av 6 kapitlet 1 b § 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 löpande följa bolagens genomförande i förhållande till ändamål och kommunal kompetens. Uppsikten blir ett medel för att säkerställa en ändamålsenlig verksamhet i bolagen. 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. 3 §.

### **3 Förutsättningar för uppsikt i Södertälje kommun**

#### **3.1 Nämnders och styrelsers uppdrag**

##### **3.1.1 Utgångspunkt – gemensamma bestämmelser och arbetsformer**

De av fullmäktige fastställda reglementena innehåller dels gemensamma bestämmelser och arbetsformer för alla nämnder, dels nämndspecifika reglementen.

##### **3.1.2 Kommunstyrelsen**

Av kommunstyrelsens reglemente framgår under ledningsfunktionen att kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan med ansvar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Vidare ska kommunstyrelsen leda och samordna planeringen och uppföljningen av kommunens ekonomi och verksamheter.

I styrfunktionen ingår att leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten samt göra framställningar i målfrågor som inte i lag är förbehållna annan nämnd. Kommunstyrelsen ska övervaka att de av kommunfullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs samt att kommunens löpande förvaltning handhas rationellt och ekonomiskt. I styrfunktionen ingår även att se till att uppföljning sker till fullmäktige från samtliga nämnder och bolag om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.

I kommunstyrelsens reglemente framgår att det åligger kommunstyrelsens ordförande att "närmast under kommunstyrelsen ha uppsikt över kommunens hela nämndförvaltning och bolagskoncern". Det anges vidare att Kommunstyrelsen med uppmärksamhet ska följa den verksamhet som bedrivs av de övriga nämnderna och de kommunala bolagen samt bevaka kommunens intressen vid bolags- och föreningsstämmor samt andra sammanträden inom företag, vilka kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i. Vidare ska kommunstyrelsen utöva den fortlöpande tillsynen över verksamheten i sådana företag i fråga om framförallt målinriktning, ekonomi och efterlevnad av uppställda direktiv.

### **3.1.3 Kommunstyrelsens tolkning av uppsiktsansvaret**

Kommunstyrelsen har inte gjort någon gemensam tolkning av vad uppsiktsansvaret innebär, hur den ska genomföras i förhållande till nämnderna eller i förhållande till bolagen. Kommunstyrelsen har inte definierat vilken specifik information som de behöver från nämnderna för uppsikten, utöver den löpande rapportering som sker i budget- och uppföljningsprocessen. Uppsikten definieras inte heller i kommunens styrdokument.

Avseende bolagen hänvisas till uppsikten under avsnittet uppföljning till ägaren. Där beskrivs årsrapporten som det centrala verktyget för att kommunstyrelsen ska kunna fullgöra sin uppsikt. Det framgår översiktligt vad årsrapporten ska innehålla.

### **3.1.4 Nämndspecifika reglementen - Omsorgsnämnden, Tekniska nämnden och Utbildningsnämnden**

De nämndspecifika reglementena definierar respektive nämnds uppgifter och sakområden. Gemensamt i nämndernas reglementen är att de inom sitt ansvarsområde ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt. Nämnden skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Nämnden ska regelmässigt till fullmäktige rapportera hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.

## **3.2 Kommunens aktiebolag**

### **3.2.1 Utgångspunkt**

Förutom genom lag och författningar regleras bolagens verksamhet av:

- Bolagsordning och ägardirektiv.
- Innevarande års Mål och budget.
- Övriga antagna styrdokument samt i tillämpliga delar policyer, planer och program.
- Avtal mellan kommunen och koncernen.

Fullmäktige beslutar om bolagsordningar samt, som en del av Mål och budget, om generella och särskilda ägardirektiv för Telge AB och sedan 2015 även för dess dotterbolag.

Södertälje kommun har inte i ett särskilt dokument fastställt principer för ägarstyrning av bolagen. Styrningen av bolagen är en integrerad del av styrningen i kommunkoncernen vilket framgår av Mål och budget.

### **3.2.2 Generella ägardirektiv**

I de generella ägardirektiven till Telge AB och dess dotterbolag framgår att kommunen äger bolaget Södertälje Förvaltnings AB (SKF) som i sin tur äger Telge (i Södertälje) AB och ett antal helägda och delägda bolag.

Det anges att Telge AB är moderbolaget för den operativa verksamheten i SKF-koncernen och ska äga och förvalta kommunens bolag. Telges uppdrag är att bedriva en aktiv ägarstyrning av ingående bolag mot SKF och i förlängningen kommunen.

Vidare framgår det att förvaltning och Telge behöver presentera en gemensam budget och strategisk inriktning för att uppnå fullmäktiges mål.

Ett särskilt avsnitt ägnas åt insyn och tillsyn. Där framgår att kommunstyrelsen utövar kommunens tillsynsfunktion över koncernen och skall lämnas den information och få del av de handlingar som begärs. Vidare framgår det att Telge AB utövar kommunens insyns- och tillsynsfunktion i dotterbolagen och ska lämnas den information och få del av de handlingar som bolaget begär.

Det tydliggörs i vilka frågor av vikt kommunfullmäktige ska beredas möjlighet att ta ställning avseende Telge AB och dess dotterbolag. I frågor av vikt ska samberedning ske, vilket innebär att kommunförvaltningen ska delta i beredningen av de ärenden som ska gå från dotterbolags styrelse till Telge ABs koncernstyrelse till kommunstyrelsen och vidare till kommunfullmäktige.

Avseende uppföljning till ägaren anges att Telgekoncernen står under uppsikt av kommunstyrelsen och att uppsikten 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 och initiera möten med kommunen om omständigheter så påkallar. Bolaget ska till kommunstyrelsen redovisa ekonomisk rapport i april och augusti samt årsrapport i december. Bolaget ska därvid uppmärksamma ägaren på viktiga omständigheter och förändringar som kan inverkan på verksamheterna. Därtill ska Telge, med bidrag från dotterbolagen, sammanställa en årsrapport för behandling i kommunstyrelsen i mars och kommunfullmäktige i april. Rapporten ska innehålla bland annat uppföljning av verksamhetens ändamål och ägardirektiv, uppföljning av tillämpliga policyer antagna av fullmäktige samt övriga för ägaren väsentliga frågor.

I avsnittet dialog och information till ägaren specificeras vilket underlag som utan dröjsmål ska översändas till kommunstyrelsen avseende bolaget och i förekommande fall koncernen. Dessa inkluderar protokoll, årsredovisning, granskningsrapporter från lekmannarevisorer, underlag för sammanställning av koncernredovisning, styrelsehandlingar samt tertialvisa redovisningar av verksamhet, ekonomi och utveckling.

Det framgår av det generella ägardirektivet att det åligger Telge AB och dess dotterbolags lekmannarevisorer att mot bakgrund av ägardirektiven pröva huruvida Telge AB:s och dess dotterbolags verksamhet utövas på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Vidare anges 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 bolagsordningen, i det generella ägardirektivet samt i de särskilda ägardirektiven för respektive bolag, liksom utifrån de kommunala befogenheter som utgör ram för verksamheten.

### **3.2.3 Bolagsordningar och särskilda ägardirektiv**

#### **3.2.3.1 Telge**

I bolagsordningen för Telge framgår det att ändamålet med bolagets verksamhet är att bedriva aktivt ledarskap av Södertälje kommuns bolag med utgångspunkt i kommunfullmäktiges ägardirektiv, mål och budget samt andra styrande inriktningsdokument. Föremålet för bolagets verksamhet är att vara moderbolag i en koncern som består av flera dotterbolag och att inom Södertälje kommun äga och förvalta aktier i aktiebolag som Södertälje kommun använder för sin verksamhet.

Bolaget ska förvalta kommunens dotterbolag med krav på effektivitet, god ekonomisk avkastning och uppfyllelse av de mål som ägaren ålägger bolagen. Bolaget ska vara en effektiv organisation för ledning, uppföljning, utveckling och förvaltning av kommunens bolag inom den kommunala kompetensen samt enligt lokaliseringsprincipen. Det innefattar en central funktion för stöttande och styrande processer för bolagen, som därigenom ska ges bättre förutsättningar att utveckla sina kärnaffärer i syfte att skapa långsiktigt värde för Södertäljes medborgare.

Av bolagsordning framgår även att fullmäktige ska beredas möjlighet att ta ställning innan beslut i verksamheten, som är av principiell betydelse eller annars av större vikt, fattas.

Av det särskilda ägardirektivet till Telge AB framgår verksamhetsändamålet såsom det beskrivs i bolagsordningen. Även ändamålet med verksamheten och ägardirektivet tydliggörs i fyra punkter för 2016-2018.

#### *3.2.3.2 Telge Kraft*

I bolagsordningen för Telge Kraft framgår att ändamålet med bolagets verksamhet bl.a. är att köpa och sälja kraft, att inom kraftområdet bedriva värdepappersrörelse och bedriva därmed förenlig verksamhet. Bolagets syfte är att erbjuda stora svenska kraftförbrukare konsulttjänster inom krafthandel och därtill hörande administration.

Kommunfullmäktige ska beredas möjlighet att ta ställning innan beslut i verksamheten, som är av principiell betydelse eller större vikt, fattas.

I ägardirektivet till Telge Kraft redovisas verksamhetsföremålet såsom det beskrivs i bolagsordningen. Även ägarens ändamål med verksamheten samt ägardirektiv i fyra punkter för 2016-2018 anges.

#### *3.2.3.3 Telge Bostäder*

I bolagsordningen framgår att ändamålet med bolagets verksamhet är att genom förvaltning av bostäder skapa bra boende i sunda bostäder till rimlig kostnad. Detta ska ske genom att erbjuda ett varierat utbud av bostäder med god teknisk standard, bra service och ekologisk anpassning, så att det svarar mot en långsiktig efterfrågan. Verksamheten ska bedrivas enligt affärsmässiga principer i enlighet med lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag samt med beaktande av lokaliseringsprincipen.

Kommunfullmäktige ska beredas möjlighet att ta ställning innan beslut i verksamheten, som är av principiell betydelse eller större vikt, fattas.

I bolagets ägardirektiv anges verksamhetsföremålet såsom det beskrivs i bolagsordningen. Även ägarens ändamål med verksamheten redovisas samt ägardirektiv 2016-2018 i åtta punkter.

### **3.3 Verksamhetsstyrning och ekonomisk process**

#### **3.3.1 Kommunens styrprocess**

Utgångspunkten för verksamhetsstyrningen i kommunen är kommunfullmäktiges mål som beslutas i samband med att budgeten fastställs och gäller tre år i taget. Verksamhetsstyrningen genomförs i gemensam budgetprocess för kommunkoncernen.

Alla verksamheter ska enligt styrmodellen följas upp frekvent under året så att beslut om nödvändiga åtgärder kan fattas utan fördröjning. Varje nämnd ska i verksamhetsplan klargöra hur uppföljningen ska gå till och vilka regler som gäller för avvikelshantering. Nämnderna och kontorscheferna har ett uppföljningsansvar för hela sitt verksamhetsområde under pågående verksamhetsår och ska följa både den verksamhetsmässiga och ekonomiska utvecklingen. Uppföljning på övergripande nivå sker varje månad så att åtgärder ska kunna vidtas för att nå målen med en ekonomi i balans.

Vidare framgår att kontorschefen har ansvar för att följa utvecklingen såväl för hela kontoret som för respektive enhet, och vidta åtgärder när den uppgjorda verksamhetsplanen och budgeten inte följs. Regelbunden rapportering lämnas till stadsdirektören. När avvikelser kräver åtgärder har kontorschefen skyldighet att förelägga nämnden sådana förslag. Nämnden har det övergripande ansvaret för att vidta åtgärder och omprioritera så att de av fullmäktige fastlagda målen uppnås och att ekonomiska ramar hålls. I styrmodellen betonas att *om en situation uppstår under löpande år så att mål och ekonomiska ramar står i konflikt med varandra så gäller den ekonomiska ramen för nämnden tills annat beslut eventuellt fattats av kommunstyrelsen/kommunfullmäktige*. En samlad uppföljning för hela kommunen görs i delårsbokslut och årsbokslut.

Den styrning som följer av fullmäktiges mål kompletteras av policyer, program, handlingsplaner och riktlinjer som fastställs av fullmäktigt, och som nämnderna i varierande grad har att förhålla sig till. Utav dessa styrdokument kan särskilt nämnas: riktlinjer för god ekonomisk hushållning (GEH) och reglemente för intern kontroll.

Det framgår av styrmodellen att intern kontroll ska ses som ett hjälpmedel och en integrerad del i verksamhetens grundläggande processer för att uppnå målen. Nämndernas planering för arbetet med intern styrning och kontroll återfinns i respektive nämnds verksamhetsplan.

### **3.3.2 SKF-koncernens styrprocess**

Koncernens styrprocess ska säkerställa att den operativa styrningen av koncernen och dess olika verksamheter i bolag sker effektivt och inom de ramar som ägaren beslutat. De allmänna och särskilda ägardirektiven ingår i Mål och budget. Dessa fastställs av fullmäktige och utarbetas av förvaltningen i dialog med Telge. Uppföljningen av ägardirektiv sker i varje styrelse minst två gånger per år. Koncernstyrelsen följer upp samtliga ägardirektiv två gånger per år. En koncernplan tas fram utifrån respektive bolags affärsplan och innehåller ett långsiktigt strategiskt perspektiv på bolagens verksamhet. Detta skedde för första gången 2015. Månadsrapportering och tertialrapportering sker från respektive vd, för att säkerställa att koncernen är på väg mot fastställd målbild och att ge möjlighet till tidig åtgärd vid avvikelse.

Styrningen av kommunens bolag utgår från bolagsordning och ägardirektiv. Utöver den generella beskrivningen av intern kontroll i styrmodellen specificeras inte hur arbetet med intern kontroll struktureras i bolagen eller koncernen. Det framgår inte huruvida bolagen omfattas av fastställt reglemente för intern kontroll.

### **3.3.3 Samordnad budgetprocess**

Kommunen och SKF-koncernen har en samordnad process för utarbetande av Mål och budget.

Framtagandet av underlag till Mål och budget sker parallellt i förvaltningsorganisationen och koncernen. Samtliga dotterbolag i koncernen arbetar med treåriga affärsplaner, utifrån en standardiserad process. I slutet av april godkänner bolagsstyrelserna planen och därefter

kvalitetssäkras den av koncernstyrelsen, som sammanställer materialet i ett gemensamt dokument tillsammans med kommunförvaltningens "tjänstemännens underlag till mål och budget". Tjänstemannaberedningen, som pågått under våren, presenteras för kommunstyrelsen i juni. Kommunstyrelsen träffar nämndernas presidier efter att underlaget presenterats. I augusti påbörjas den politiska beredningen, där ordförande i respektive nämnd deltar tillsammans med kommunstyrelsen. Under hösten läggs ett förslag om Mål & budget fram och beslut om detta tas sedan i kommunstyrelsen och slutligen i kommunfullmäktige i december.

Uppföljningen under året består av månads- och tertialuppföljningar. Tertialuppföljningarna omfattar hela kommunkoncernen och innehåller en bedömning utifrån upprättade riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Nämnderna ska vid tertialuppföljningarna upprätta helårsprognoser. Om tertialuppföljningarna visar på negativa budgetavvikelser under året, ska kontorschef ge nämnden åtgärdsförslag och nämnden snarast vidta åtgärder.

Årsbokslutet omfattar hela verksamhetsåret och innehåller en utvärdering av ekonomi och verksamhet, inklusive en översiktlig beskrivning av arbetet med intern kontroll.

### **3.3.4 Intern styrning och kontroll**

Kommunfullmäktige fastställde i augusti 2005 ett reglemente för intern kontroll. Reglementet syftar till att säkerställa att såväl den politiska som den professionella ledningen samt övrig personal i kommunen samverkar för att med en rimlig grad av säkerhet kunna uppnå uppsatta mål med den interna kontrollen, som bland annat är ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet, tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten, efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter, riktlinjer m.m. samt eliminera och upptäcka allvarliga fel.

Även om det inte explicit framgår är reglementet för intern kontroll riktat till nämnderna. Bolagen nämns enbart i samband med att kommunstyrelsen ska informera sig om hur den interna kontrollen fungerar i de kommunala företagen.

Av reglementet framgår att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att tillse att det finns en god intern kontroll. I detta ligger ett ansvar för att en organisation kring intern kontroll upprättas inom kommunen samt att kommunövergripande reglementen, regler och policys upprättas. Kommunstyrelsen har vidare rätt att utfärda närmare föreskrifter och anvisningar för det interna kontrollarbetet.

Det framgår av reglementet att nämnderna varje år ska anta en särskild plan för uppföljning av den interna kontrollen. Resultatet av uppföljningen av den interna kontrollen skall, med utgångspunkt från antagen plan, löpande rapporteras till nämnden. Rapporteringen bör ske skriftligen. Frekvens och utformning av rapporteringen ska beskrivas i den interna kontrollplanen.

Vid en översiktlig genomgång av verksamhetsplanerna för omsorgsnämnden, tekniska nämnden samt utbildningsnämnden för 2016 framgår att nämnderna har redovisat en intern kontrollplan med tillhörande beskrivningar eller matriser avseende genomförd risk- och väsentlighetsanalys. Omfattningen av redogörelsen varierar mellan nämnderna.

Av verksamhetsplanerna framgår att internkontrollen behandlas av tekniska nämnden i september. I utbildningsnämnden behandlas intern kontroll i oktober månad. Det framgår inte när intern kontroll rapporteras till omsorgsnämnden. I årsredovisningens förvaltningsberättelse för 2015 finns ett kort avsnitt om styrning och kontroll. Avsnittet är i huvudsak beskrivande och innehåller ingen utvärdering av den interna kontrollen på

nämnds- eller kommunnivå. Det framgår av avsnittet att tidigare gjorda erfarenheter och en medvetenhet om att fusk och bedrägerier mot välfärdssystemet förekommer måste synliggöras och återspeglas i arbetet med intern kontroll. Det noteras även att arbetet med riskanalyser och riskhantering behöver utvecklas som ett medel för att både begränsa och hantera risker.

Kommunstyrelsen ska med utgångspunkt från nämndernas rapporter och den egna uppföljningen utvärdera kommunens samlade system för intern kontroll och hålla sig informerad om hur den interna kontrollen fungerar i de kommunala företagen.

Det framgår inte huruvida reglementet för intern kontroll omfattar bolagen. Enligt de generella ägardirektiven regleras bolagens verksamhet, utöver bolagsordning, ägardirektiv samt Mål och budget, även *övriga antagna styrdokument samt i tillämpliga delar policyer, planer och program*. Det tydliggörs inte om detta innefattar det av fullmäktige fastställda reglementet för intern kontroll.

Telge upprättar årligen en årsrapport där utvecklingen av verksamhet och ekonomi i koncernen följs upp, samt måluppfyllelse bedöms och beskrivs. Utöver översiktlig beskriven omvärldsanalys och analyser av bolagens verksamheter, sker ingen beskrivning eller uppföljning av intern styrning och kontroll i årsrapporten. Internt inom Telgekoncernen finns f.n. inget gemensamt ramverk för intern kontroll.

### **3.3.5 Bedömning**

Kommunstyrelsens ansvar för uppsikten över övriga nämnder framgår inte i kommunstyrelsens reglemente på annat sätt än att det åligger kommunstyrelsens ordförande att närmast under kommunstyrelsen ha uppsikt över kommunens hela nämndförvaltning och bolagskoncern. Enligt vår bedömning är det svårt att tolka vad denna skyldighet egentligen betyder. Kommunstyrelsens uppsikt enligt kommunallagen avser bl.a. övriga nämnder och är i den lydelsen inte delegerbar utan riktad till kommunstyrelsen i sin helhet.

En reflektion är att eftersom kommunstyrelsens uppsiktsansvar är reglerat i kommunallagen så behöver det inte framgå av reglementet. Samtidigt finns det motiv för att ta med uppsikten i reglementet för att betona att uppsikten är ett för kommunstyrelsen väsentligt uppdrag. Det är då viktigt att det beskrivs på ett korrekt sätt utifrån vad kommunallagen säger. När det gäller den förstärkta uppsikten av aktiebolagen bör det då även framgå att kommunstyrelsen i ett årligt beslut ska ta ställning till om verksamheten har bedrivits i enlighet med det kommunala ändamålet samt i enlighet med de kommunala befogenheterna.

Kommunstyrelsen har inte för sin egen del definierat vad uppsiktsansvaret innebär och hur det ska genomföras i förhållande till övriga nämnder och kommunens bolag. Av de generella ägardirektiven framgår en uppdelning av tillsynsfunktionen mellan kommunstyrelsen och moderbolaget Telge AB. Kommunstyrelsen har tillsynsfunktionen över koncernen och Telge AB utövar insyns- och tillsynsfunktionen i dotterbolagen. Vad som menas med tillsyns- och insynsfunktionen definieras inte särskilt. Begreppen används inte heller i kommunallagen. Det blir m.a.o. oklart hur ansvaret för tillsyn förhåller sig till ansvaret för uppsikt. Enligt de generella ägardirektiven ska kommunstyrelsen utöva tillsyn över koncernen och ska lämnas den information och ges de handlingar som styrelsen begär. När det gäller uppföljning till ägaren så framgår att det ska ske ett aktivt informationsutbyte och ständig dialog mellan förvaltningen och Telge AB. Den information som kommunstyrelsen efterfrågar är en ekonomisk redovisning per tertial och årsrapport samt protokoll och styrelsehandlingar från främst moderbolaget och revisionsberättelse samt lekmannarevisorernas granskningsrapport. Det formella uppsiktsansvaret enligt kommunallagen har kommunstyrelsen. Bedömningen är att kommunstyrelsens ansvar för uppsikten av

kommunens bolag bör definieras tillsammans med hur den ska genomföras. Detsamma gäller ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsens uppsikt och koncernstyrelsens tillsyn över dotterbolagen. Vilken funktion har koncernstyrelsen och vilken information ska den lämna utöver den som specificeras i de generella ägardirektiven? Ett område som bör kunna utvecklas är att inom ramen för uppsikten införa ett strukturerad och strategisk dialog med koncernen. En strategisk dialog som tar sin utgångspunkt från ägardirektiven och omfattar affärsplaner, viktiga policyfrågor, väsentliga risker, intern styrning och kontroll, stora investeringar och frågor av större vikt som ska underställs fullmäktige m.m.

I samband med den s.k. förstärkta uppsiktsplikten över kommunala bolag infördes i kommunallagen infördes även krav på att det kommunala ändamålet ska framgå av respektive bolags bolagsordning. En revidering av bolagsordningarna för aktiva bolag i koncernen genomfördes 2013 utifrån ändringar i kommunallagen. Bolagsordningarna har justerats så att det kommunala ändamålet framgår, att de kommunala principer som utgör ram för verksamheten anges samt att fullmäktiges sedan tidigare gällande möjlighet att ta ställning innan viktigare beslut fattas anges i bolagsordningen.

När det gäller kommunstyrelsens styr- och ledningsfunktion som den definieras i reglementet finns det beröringspunkter med uppsiktsansvaret, t.ex. övervaka genomförandet av fullmäktiges mål, planerna för verksamheten samt ekonomin.

I Södertälje kommun finns en kommunkoncerngemensam process för verksamhetsstyrning som är en integrerad del av kommunens mål- och budgetprocess. Ett integrerat och sammanhängande styrsystem stödjer förutsättningarna för en effektiv styrning, samtidigt som det bidrar till att underlätta kommunstyrelsens fullgörande av uppsikten. Styrningen av bolagskoncernen sker genom bolagsordning och ägardirektiv, samt den gemensamma budgetprocessen. Den årsrapport som koncernen ska upprätta är den information som tydligast knyts till kommunstyrelsens genomförande av uppsikten. Det är positivt att det upprättas en årsrapport för koncernen och dess bolag. Vår bedömning är dock att den kan utvecklas i syfte att ägaren och kommunstyrelsen ges en mer allsidig information om hur bolagens styrning fungerar och hur kommunens principer för styrning av bolagen har omsatts i praktiken. I ett flertal kommuner har krav på bolagsstyrningsrapporter antingen som en del av förvaltningsberättelsen eller i separat form införts. Innehållet kan se olika ut men i huvudsak omfattar de information om nedanstående områden:

- Årsstämmans genomförande.
- Hur verksamheten bedrivits i enlighet med ändamål och ägardirektiv samt i förhållande till de kommunala befogenheterna.
- Utvärderingen av styrelse och vd:s arbete.
- Hur verksamhetsstyrning och uppföljning genomförs.
- Riskanalys och hur den interna kontrollen är organiserad och hur den fungerat.
- Kommunikationen med revisorer och lekmannarevisorer.

För den nämnddrivna verksamheten finns sedan 2005 ett reglemente för intern kontroll. Den interna styrningen och kontrollen ska dessutom vara integrerad i den gemensamma styrprocessen. Nämnderna ska rapportera i verksamhetsplanen om vilka kontroller de avser att göra, rapportera genomförandet och årligen utvärdera den interna kontrollen.

I granskade verksamhetsplaner finns upprättade internkontrollplaner. Det saknas i årsberättelsen en utvärdering av nämndernas och kommunens interna kontroll. Kommunstyrelsens kontroll av nämnders och styrelsers styrning och kontroll av sin verksamhet är ett centralt inslag i uppsikten. För att få en bild av hur den interna styrningen och kontrollen fungerar är det viktigt att kommunstyrelsen tar del av nämndernas riskanalyser. Sammantaget är det av väsentlig betydelse för utveckling av den interna



styrningen och kontrollen att kommunstyrelsen bedömer respektive nämnds styrning och kontroll och återkopplar till nämnden. Vid en översiktlig genomgång av årsredovisningen för 2015 framgår inte att kommunstyrelsen redovisar någon utvärdering av kommunens samlade system för intern kontroll.

Något direktiv från ägaren när det gäller bolagens interna kontroll har inte riktats. Bolagen omfattas inte heller av reglementet för intern kontroll. Samtidigt finns en skrivning i ägardirektiven om att bolagen ska förhålla sig till "övriga antagna styrdokument samt i tillämpliga delar policyer, planer och program" som reglerar bolagens verksamhet. Enligt vår bedömning bör frågan övervägas om bolagen ska tillämpa reglementet för intern kontroll, särskilt med hänsyn till den interna kontrollens betydelse för att kunna säkerställa en ändamålsenlig verksamhet.

Det finns i kommunen styrdokument i form av planer, policyer och program som kommunfullmäktige fastställt och som i varierande grad har bäring på olika nämnder. I granskningen har inte framkommit vilken uppsikt kommunstyrelsen har beträffande nämndernas genomförande av dessa. För bolagen fastställs i de generella ägardirektiven att bolagen utöver Mål och budget, bolagsordning och ägardirektiv regleras av "övriga antagna styrdokument samt i tillämpliga delar policyer, planer och program". Vilka styrdokument som avses specificeras dock inte, och inte heller i vilken grad dessa är tillämpliga. Vi har inte noterat att det inte finns en process för att identifiera i vilken utsträckning som av fullmäktige antagna styrdokument ska tillämpas av bolagen. I Telges årsrapport följs följande övriga styrdokument upp: klimatprogram, klimatstrategi, energiplan samt handikappolitiskt program.

En reflektion i förhållande till ägardirektivet riktat till lekmannarevisorerna är att det motsvarar i princip det uppdrag som de redan har enligt aktiebolagslagen.

Kommunstyrelsen ska enligt den förstärkta uppsikten i kommunallagen årligen pröva och besluta om den verksamhet som bolagen bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.

## **4 Genomförande av uppsikten**

### **4.1 Kommunstyrelsen och uppsikten**

Enligt vad som tidigare redovisat så har inte kommunstyrelsen tydliggjort uppsiktsansvaret och hur det ska genomföras.

### **4.2 Kommunstyrelsens uppsikt över nämnders verksamhet**

I praktiken utövar kommunstyrelsen sin uppsikt i den gemensamma processen för budget, verksamhetsstyrning samt uppföljning.

Kommunstyrelsens kontor sammanställer nämndernas verksamhetsplaner som sedan delges kommunstyrelsen. Den månadsvisa budgetuppföljningen rapporteras löpande till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen tar också del av tertialrapporterna där även verksamhetsuppföljning ingår. År 2015 ingick verksamhetsuppföljningen i tertialuppföljning 2. Kommunstyrelsen tar också emot nämndernas verksamhetsberättelser och bereder årsredovisningen till fullmäktige. Genom att nämndernas arbete med intern kontroll är integrerad i verksamhetsstyrningen så informeras kommunstyrelsen om hur nämnderna arbetar med intern kontroll.

Personunion förekommer mellan ledamöter i kommunstyrelsen och nämnderna, men i begränsad utsträckning. Tydligast gäller det för utbildningsnämnden där tre ledamöter också ingår i kommunstyrelsen.

Regelbundna ordförandeträffar genomförs med företrädare för majoriteten i kommunstyrelsen.

På tjänstemannanivå finns kommunförvaltningens ledningsgrupp (KLG) som är direktörernas funktion för verkställandet av kommunstyrelsens uppdrag och beslut. KLG består av kontorschefer och utvalda chefer från kommunstyrelsens kontor och leds av kommundirektören. I samband med månadsboksluten presenteras per nämnd en managementrapport kring vilken månadsmöten genomförs mellan stadsdirektör, ekonomidirektör och respektive kontorschef och verksamhetscontroller. Managementrapporten som följer en given mall innehåller bl.a. en ekonomisk avvikelseanalys.

Det framkommer av intervjuerna att det mycket sällan delges information från nämndernas ordförande på kommunstyrelsens sammanträden, då dessa främst beskrivs som beslutsmöten.

Av intervjuerna med ordförande och 1:e vice ordförande för kommunstyrelsen framkommer bedömningen att kommunstyrelsen genom budget – och uppföljningsprocessen, samt övriga kontakter som kommunstyrelsens ledamöter har i kommunen, får den information som är nödvändig för att kunna upprätthålla en tillfredsställande uppsikt. 2:e vice ordförande anser att uppsikten och formerna för den bör tydliggöras för att säkerställa att hela kommunstyrelsen tar del av informationen. Intervjuade i nämnderna framhåller att det kan tydliggöras vad kommunstyrelsen anser vara agerande utifrån uppsikten. Det agerande som främst förknippas med uppsikten är de åtgärdsplaner som redovisas vid negativa budgetavvikelser.

Uppfattningen bland intervjuade tjänstemän är att mycket information kommer kommunstyrelsen till del inom ramen för ordinarie budget- och uppföljningsprocess, men att uppsiktens form och innehåll inte är helt tydlig.

### **4.3 Kommunstyrelsens uppsikt över kommunens bolag**

Telge har uppdraget som moderbolag i bolagskoncernen att svara för den operativa ägarstyrningen av dotterbolagen. Sedan 2015 utfärdar fullmäktige ägardirektiv både till moder- och dotterbolag. För att kunna fungera i ägarrollen är det viktigt för moderbolaget att följa dotterbolagens genomförande av uppdraget (i enlighet med ändamål och ägardirektiv).

I Telges styrelse ingår tretton ledamöter, varav sju också ingår i kommunstyrelsen. Kommunstyrelsens presidium har samma personsammansättning som koncernstyrelsens presidium.

Dotterbolagen lämnar löpande rapportering till Telge i form av månadsrapporter, tertialrapporter och årsbokslut. Två gånger per år träffar koncernchef och koncernstyrelsens ordförande dotterbolagens ordförande, för att skapa samsyn och tillse att alla får samma information. Samtliga vd:ar träffas en gång i månaden. I koncernstyrelsen informerar koncernchef löpande om bolagens verksamhet. Det framgår av koncernstyrelsens protokoll 2015-16 att dotterbolagen via vd löpande informerar om bolagens verksamhet på koncernstyrelsens sammanträden.

Det framkommer av intervjuerna att det mycket sällan förekommer information från koncernchef på kommunstyrelsens sammanträden. Det sker dock t.ex. veckovisa möten mellan kommunstyrelsens ordförande och koncernchef.

Kommunstyrelsens uppsikt över bolagen i koncernen sker till stor del genom den rapportering som förmedlas via Telge i samband med tertialrapporter och årsbokslut. Kommunstyrelsen får också information om bolagens budgetunderlag och i samband med bokslutet även rapportering om uppfyllelsen av kommunfullmäktiges mål. Telge och dotterbolagen lämnar en årsrapport till kommunstyrelsen, för vidare behandling av fullmäktige.

Vid kommunstyrelsens sammanträde den 1 april 2016 behandlades Telges årsrapport 2015. Kommunstyrelsen beslutade då att godkänna årsrapporten och överlämna den till fullmäktige. Vid samma sammanträde behandlades årsredovisning och i samband med detta framgår ett beslut om att kommunstyrelsen gör bedömningen att de hel- och delägda bolagen har bedrivit sin verksamhet enligt det kommunala ändamålet. I beslutet omnämns dock inte om verksamheten utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.

#### 4.4 Agerande till följd av uppsikten 2015-16

En genomgång har gjorts av kommunstyrelsens protokoll för 2015 och fram t.o.m. juni 2016. Nedan redovisas exempel på agerande från kommunstyrelsen som kan ses som en konsekvens av uppsikten.

- När delårsrapport 1 per den 30 april 2015 tas upp på sammanträdet den 11 juni så beslutade kommunstyrelsen att uppdra åt äldreomsorgsnämnden, socialnämnden och utbildningsnämnden att återkomma med åtgärdsplaner för att uppnå en budget i balans. Arbetslivsnämnden uppdrogs återkomma med en redovisning av hur verksamheten kan anpassas utifrån minskade schablonintäkter. Vidare föreslog kommunstyrelsen fullmäktige att avslå äldreomsorgsnämndens äskande om utökad kommunbidrag.
- I samband med att delårsrapport 2 per den 31 augusti 2015 behandlades, beslutade kommunstyrelsen bl.a. att ge uppdrag till stadsdirektören om att göra en genomlysning av hemtjänsten och att återkomma med en strategi till kommunstyrelsen för hur omsorgsnämnden ska säkerställa en ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet. Dessutom beslutade kommunstyrelsen att föreslå fullmäktige att avslå socialnämndens och äldreomsorgsnämndens hemställan om att få redovisa underskott vid årets slut samt omsorgsnämndens begäran om ett tillskott eller alternativt få redovisa ett underskott. Utbildningsnämndens hemställan om att få redovisa ett underskott motsvarande 32,4 mnkr tillstyrktes. Kommunstyrelsen föreslog även att socialnämnden, äldreomsorgsnämnden, omsorgsnämnden, utbildningsnämnden och Enhörna kommunaldelsnämnd skulle uppdras att vidta ytterligare åtgärder för att reducera underskottet.
- Kommunstyrelsen beslöt den 1 april 2016 att samtliga hel- och delägda bolag (ägarandel mer än 50 %) har bedrivit sina verksamheter enligt det fastställda kommunala ändamålet. Samtidigt beslöt KS att godkänna Telgekoncernens årsrapport.
- Vid behandlingen av delårsrapport 1 per den 30 april 2016 på sammanträdet den 17 juni beslöt kommunstyrelsen att Enhörna kommunaldelsnämnd ges i uppdrag att till delårsbokslut augusti återkomma till kommunstyrelsen med ytterligare åtgärdsförslag för att under innevarande år nå en budget i balans. Motsvarande beslut togs även för socialnämnden och omsorgsnämnden medan omsorgsnämndens begäran om förstärkning av kommunbidraget avslogs. Äldreomsorgsnämnden fick dessutom i uppdrag att i samband med delår 2 redovisa effekter av kommunals nya avtal på

årsprognosen samt om nödvändigt återkomma med förslag på åtgärder för att nå en budget i balans.

När det gäller bolagen framgår det inte av protokollen att kommunstyrelsen agerat med anledning av den rapportering som koncernen lämnat.

Enligt intervjuade i kommunstyrelsen har åtgärder vidtagits utifrån uppsikten vid ett antal tillfällen. I dessa fall har dock inte kommunstyrelsens agerande utifrån just uppsikten tydliggjorts utan åtgärder avseende t.ex. negativa budgetavvikelser hos en nämnd har föranlett redovisning av en åtgärdsplan enligt styrmodellen. Enligt intervjuade i nämnderna framgår det inte när kommunstyrelsen agerar inom ramen för uppsikten, då utförandet av denna inte definierats eller kommunicerats.

#### **4.5 Bedömning**

En betydande del av den uppsikt som utövas av kommunstyrelsen i förhållande till nämnderna sker inom ramen för den gemensamma styrprocessen. Vår bedömning är att denna process utgör ett viktigt medel för kommunstyrelsens uppsikt. Med utgångspunkt från vad som framgår av kommunstyrelsens protokoll förefaller nämndernas skötsel av ekonomin vara i fokus för styrelsens uppsikt. Kommunstyrelsens agerande som en konsekvens därav har varit att begära åtgärdsplaner från nämnder som prognosticerat underskott samt att ge stadsdirektören bl.a. i uppdrag att återkomma med en strategi för hur omsorgsnämnden ska säkerställa en ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet och att göra en genomlysning av hemtjänsten (äldreomsorgsnämnden). Begäran om åtgärdsplaner när en stor del av året har gått har dock sällan visat sig verkningsfulla i den meningen att de på något avgörande sätt bidrar till att reducera prognosticerade underskott. Av den anledningen bör uppsikten också inriktas på nämndernas förutsättningar att hålla sin respektive budget.

Uppsikten syftar även till att granska verksamheternas effektivitet och legalitet som normalt kräver mer information och underlag än vad som framkommer i normala uppföljningen. Ytterligare ett krav på uppsikten är att den bör genomföras på ett proaktivt sätt, d.v.s. att det inte är tillräckligt att basera uppsikten uteslutande enbart på den information som förmedlas i den gemensamma styr- och uppföljningsprocessen. Vi har noterat att kommunstyrelsen inom ramen för uppsikten inte för en strukturerad dialog med nämnderna. Det är i första hand tjänstemannaledningen som svarar för den löpande uppsikten av nämndernas genomförande av budgeten.

Slutsatsen är att kommunstyrelsen måste definiera vad uppsikten innebär och vad den ska inriktas på och hur styrelsen i sin helhet ska kunna få tillgång till den information som är väsentlig för uppsikten. För närvarande har kommunstyrelsens ledamöter sannolikt olika stor tillgång till information om nämndernas genomförande av sina uppdrag. Kommunstyrelsen behöver också klargöra vilken information, redovisning och uppföljning den behöver för att fullgöra sin uppsikt.

Kommunstyrelsen bör årligen i årsredovisningen sammanfatta hur uppsikten har genomförts och vilka åtgärder som har vidtagits inom ramen för uppsikten.

Förutsättningarna för kommunstyrelsen att genomföra sin uppsikt i förhållande till den av fullmäktige fastställda budget bedöms som tillfredsställande. Detsamma gäller avseende genomförandet och uppfyllelsen av fullmäktigemålen genom styrmodellen. Samtidigt är det vår bedömning att uppsikten har ett starkare fokus på ekonomin än på verksamheten. Baserat på en översiktlig granskning av hur nämndernas interna styrning och kontroll redovisas anser vi att det inte ger ett tillräckligt underlag för uppsikt av nämndernas interna

styrning och kontroll. Kommunstyrelsen agerar inte heller i enlighet med reglementet i och med att den inte har utvärderat kommunens system för intern kontroll.

I uppsikten ingår att kommunstyrelsen även bör ha ett granskande och prövande förhållningssätt. Att följa en nämnds genomförande av fullmäktiges uppdrag genom att ta del av uppföljning och återrapportering sätter fokus på att identifiera eventuella avvikelser och att reagera när de inträffar. Den formen av uppsikt måste naturligtvis finnas men det är en fördel om uppsikten även kan riktas mot nämndernas förutsättningar att bedriva en ändamålsenlig och effektiv verksamhet i förhållande till fullmäktiges uppdrag, d.v.s. en mer proaktiv uppsikt. För att uppsikten ska bli praktiskt möjlig krävs att nödvändig information i huvudsak förmedlas via den ordinarie styr- och uppföljningsprocessen. Denna information måste sedan kompletteras med information som är väsentlig och som inte fångas i tillräcklig grad inom den ordinarie uppföljningen. Här skulle en strukturerad dialog mellan kommunstyrelsen och respektive nämnd kunna bidra.

Södertälje kommun har valt att använda sig av moderbolaget i bolagskoncernen för att styra och samordna dotterbolagen. Moderbolaget och dess styrelse får då en aktiv eller operativ ägarroll. För att kunna styra dotterbolagen behöver moderbolaget fortlöpande ta del av information från dotterbolagens genomförande av ändamål och ägardirektiv. En hel del av den uppföljning och rapportering som görs till moderbolaget från dotterbolagen är sådan information som kommunstyrelsen behöver inom uppsikten. Vilken information som sedan ska lämnas vidare till kommunstyrelsen har definierats översiktligt i ägardirektiven. Moderbolagets roll i kommunstyrelsens uppsikt bör klargöras tillsammans med hur och när väsentliga avvikelser ska rapporteras till kommunstyrelsen.

Det finns en relativt stark personunion mellan kommunstyrelsen och koncernstyrelsen i och med att sju av tretton ledamöter i koncernstyrelsen också ingår i kommunstyrelsen. Detta innebär att de ledamöter från kommunstyrelsen som ingår i koncernstyrelsen får en mer allsidig information om bolagen än övriga ledamöter i kommunstyrelsen. Vidare innebär det att de i praktiken deltar i uppsikten av sig själva. I ett uppsiktsperspektiv är det en fördel om kommunstyrelsen har ett i förhållande till bolagen stort mått av oberoende.

Årsrapporten för Telgekoncernen 2015 ger en kortfattad beskrivande information om respektive bolags verksamhet, ekonomisk utveckling samt omvärldsanalys. Årsrapporten innehåller vidare en uppföljning av verksamhetens ändamål och ägardirektiv i form av en bedömning av respektive bolags efterlevnad av bolagsordning samt måluppfyllelse enligt ägardirektiv. Uppföljning sker även av kompetens- och medarbetarfrågor samt uppföljning av tillämpliga policyer antagna av kommunfullmäktige, där uppföljning sker av miljöprogram, klimatstrategi och energiplan för Södertälje kommun 2013-2016 samt handikappolitiskt program. Övriga för ägaren väsentliga förhållanden beskrivs kortfattat. Den interna kontrollen redovisas inte specifikt. Att årsrapporten har införts, med uppföljning av bolagsordning och ägardirektiv, är positivt. Vår rekommendation är samtidigt att rapporten bör utvecklas så att det tydligare framgår hur koncernen arbetat med intern styrning och kontroll, som ett viktigt led i kommunstyrelsens möjlighet att fullgöra sin uppsikt. Vi vill också uppmärksamma kommunstyrelsen på att det årliga beslutet enligt den förstärkta uppsiktspikten även ska omfatta om bolagen bedrivit sin verksamhet inom ramen för de kommunala befogenheterna.

Även om uppsikten över bolagssektorn har stärkts är det viktigt att innehållet och tillvägagångssättet för genomförandet av uppsikten definieras, samt att t.ex. förhållandet till lekmannarevisorernas ansvar tydliggörs. Ett område som bör kunna utvecklas är att inom ramen för uppsikten införa en strukturerad och strategisk dialog med bolagen, där arbetet med intern styrning och kontroll samt frågor av vikt kan följas kontinuerligt av kommunstyrelsen.

## 5 Svar på revisionsfrågorna

I detta avsnitt redovisas kortfattade svar på revisionsfrågorna.

### Revisionsfråga

Har kommunstyrelsen definierat vad uppsiktsplikten innebär och hur den ska genomföras?

Finns det en strategi för hur uppsiktsplikten ska utföras och är organisationen, roller och ansvar på tjänstemannanivå ändamålsenliga utifrån kommunstyrelsens uppsiktsplikt? Hur utövar kommunstyrelsen sin uppsikt över kommunens nämnder och bolag?

Utövar styrelsen en tillräcklig och effektiv uppsikt över nämnderna och bolagen?

Lever kommunstyrelsen upp till de krav som ställs på förstärkt uppsikt över bolagen?

### Svar

Kommunstyrelsen har inte definierat vad uppsikten innebär och hur den ska genomföras. Av intervjuerna har framkommit att kommunstyrelsen bedömer att uppsikten i huvudsak utövas inom ramen för kommunens styr- och uppföljningsprocess.

Det finns ingen upprättad strategi för hur uppsikten ska utföras, utöver ordinarie styr- och uppföljningsprocess.

Det finns ingen uttalad roll- och ansvarsfördelning utöver den som specificeras i kommunens styrmodell.

Uppsikten utövas inom ramen för ordinarie styr- och uppföljningsprocess. Uppföljning av nämnders verksamhet och ekonomi sker genom månadsrapporter, tertial- och årsbokslut.

Uppsikten över bolagen utövas till stor del med stöd av den rapportering som lämnas vid tertial- och årsbokslut och genom den koncerngemensamma årsrapporten. Uppföljning sker även i koncernstyrelsen, där ett antal ledamöter från kommunstyrelsen ingår.

Budget- och uppföljningsprocessen klargör vilken information som ska inhämtas från nämnderna. Det finns rutiner och tillvägagångssätt för hur information ska samlas in. Enbart den information som framgår av styr- och uppföljningsprocessen är dock inte tillräcklig för en effektiv uppsikt.

Kommunstyrelsen har uppsikt över kommunens bolag. Samtidigt har inte kommunstyrelsen definierat vad uppsikten av bolagen ska inriktas på. Bedömningen är att uppsikten över bolagen inte är tillräcklig och effektiv.

Delvis. Kommunstyrelsen har dock inte tagit tydlig ställning i ett beslut om den verksamhet som bolagen bedrivit under 2015 har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.

Stockholm den 27 september 2016

Gunnar Uhlin

Anja Zetterberg

## Källförteckning

- Mål och budget 2016-2018
- Verksamhetsplaner 2016
- Reglemente för kommunstyrelsen
- Reglemente för omsorgsnämnden
- Reglemente för tekniska nämnden
- Reglemente för utbildningsnämnden
- Bolagsordning för Telge AB
- Bolagsordning för Telge Bostäder AB
- Bolagsordning för Telge Kraft AB
- Generella ägardirektiv till Telge AB och dess dotterbolag
- Ägardirektiv till Telge AB
- Ägardirektiv till Telge Bostäder AB
- Ägardirektiv till Telge Kraft AB
- Reglemente för intern kontroll
- Protokoll kommunstyrelsen 2015-2016
- Protokoll fullmäktige 2016
- Årsrapport Telge AB 2015
- Årsredovisning 2015, Södertälje kommun
- Delårsrapport 31 augusti 2015, Södertälje kommun
- Delårsrapport 30 april 2016, Södertälje kommun
- Riktlinjer för god ekonomisk hushållning, Södertälje kommun 2015

## Bilaga 1 - Kriterier för bedömning av uppsikt

Vissa generella krav på uppsiktens genomförande kan definieras med utgångspunkt ifrån förarbeten och kommentarer till kommunallagen. Kommunstyrelsen måste, för att på ett effektivt sätt kunna leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter, ha uppsikt över nämndernas och de kommunala bolagens genomförande av sina respektive uppdrag och av styrelser/nämnders styrning och kontroll. Ett generellt krav är att uppsikten måste kunna genomföras på ett medvetet, förebyggande och kontinuerligt sätt.

För att kommunstyrelsen ska kunna fullfölja sin uppsikt på ett tillfredställande sätt behöver begreppet uppsikt definieras avseende vad den omfattar och hur den ska genomföras. Nedan följer några grundläggande förutsättningar vilka har definierats av EY som utgångspunkt för bedömning av hur uppsikten utövas.

- Kommunstyrelsen har klargjort vad uppsikten innebär och vad den i huvudsak ska omfatta.
- Kommunstyrelsen har tydliggjort vilken information som behövs för uppsikten i allmänhet och vilken särskild information som kan behövas från nämnder och bolag.
- Det finns rutiner för hur nödvändig information regelmässigt ska fångas in samt forum för dialog mellan kommunledning och berörd nämnd/styrelse.
- Den information som framkommer till följd av uppsikten analyseras och vid behov vidtas åtgärder.

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

Områden	Vad ska följas upp
Ekonomisk ställning och utveckling	Kommunens resultat, finansiell 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.  Tillämplig lagar och förordningar.	Nämndernas och bolagens verksamhet i förhållandet 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.
Styrning, uppföljning och kontroll.	Att det finns en process/systematik för att stödja nämndens/styrelsens arbete med att nyttja resurserna effektivt och att tillhandahålla tjänster med god kvalitet samt att verksamheterna bedrivs med en tillräcklig intern kontroll.

Ett förhållande som har betydelse för uppsiktens utformning och genomförande är den styrmodell som tillämpas i kommunen. Det finns sannolikt ett positivt samband mellan tydliga förutsättningar för styrning, uppföljning och kontroll av kommunens verksamhet och möjligheten att upprätthålla en effektiv uppsikt. Exempel på generella förutsättningar som kan underlätta genomförandet av kommunstyrelsens uppsikt är följande:



- Det finns en ändamålsenlig och effektiv modell för styrning och uppföljning i kommunen och för ägarstyrning av kommunens bolag.
- En gemensam och relevant modell för intern kontroll har införts och tillämpas av nämnder och styrelser.
- Nämnder och styrelser har ett tydligt uppdrag ifrån fullmäktige.
  - Det framgår av reglementet/bolagsordningen vad nämnderna/styrelserna ska ansvara för och ändamålet med verksamheten.
  - Det framgår av mål, målprogram, policyer, bolagsordningar och ägardirektiv m.m. vad nämnderna ska uppnå.
- Nämnderna/styrelserna har tagit emot och tolkat uppdraget i sin helhet och omvandlat det till genomförbara åtaganden som i sin tur beskrivs i verksamhets-/affärsplaner.
- Nämndernas/styrelsernas avvikelshantering är effektiv (både förebyggande och avhjälpande).
- Nämnderna/styrelserna har system och verktyg för styrning, ledning, uppföljning och intern styrning och kontroll av verksamheten.
- Nämnderna/styrelserna tillämpar dessa system och verktyg.
- Nämnderna/styrelserna redovisar hur uppdraget har genomförts, tillsammans med resultaten, i förhållande till t ex mål, budget, uppdrag och ägardirektiv.