



Granskning av kommunstyrelsens ägarstyrning och uppsikt över SSAM

Rapport

Växjö kommun

2026-05-22

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	5
3	Syfte och revisionsfrågor	5
4	Avgränsning	5
5	Metod	6
6	Kommunallagen, om kommunstyrelsens ägarstyrning och uppsikt	6
7	Resultat av granskningen	7
7.1	<i>Reglering av arbetet med ägarstyrning och uppsikt inom Växjö kommun</i>	7
7.2	<i>Ägarstyrning av SSAM genom styrdokument</i>	7
7.3	<i>Möten och kontakter med bolaget</i>	8
7.4	<i>Vidarerapportering inom kommunen</i>	9
8	Samlad bedömning och rekommendationer	9

1 SAMMANFATTNING

Azets har av Växjö kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens ägarstyrning och uppsikt över Södra Smålands Avfall och Miljö (SSAM) under 2025.

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen bedriver en tillräcklig ägarstyrning och uppsikt över Södra Smålands avfall och miljö.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen **endast delvis** bedrev en tillräcklig ägarstyrning och uppsikt över Södra Smålands avfall och miljö.

I det följande redovisas våra samlade bedömningar av respektive revisionsfråga.

Nej Endast delvis I allt väsentligt Ja 	
Revisionsfråga	Bedömning
Sker en faktisk ägarstyrning av SSAM utifrån givna ägardirektiv?	Endast delvis
Finns ändamålsenlig organisering av ägardialog/samråd (mellan ägare och mellan ägare och bolagsledning)?	Endast delvis
Finns ändamålsenlig organisering för att bereda frågor avseende ägardirektiv?	Endast delvis
Säkerställs en samsyn mellan ägarna och bolaget angående vad som omfattas av principiell beskaffenhet eller annars större vikt och därmed ska lyftas till ägarna?	Ja
Finns en ändamålsenlig uppföljning av hur bolaget uppfyller ägardirektivet?	Endast delvis
Är omfattningen av och innehållet i kommunstyrelsens uppsikt över Södra Smålands avfall och miljö tillräcklig?	Endast delvis
Prövar kommunstyrelsen årligen att SSAM:s verksamhet har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet (förstärkt uppsiktsplikt)?	Ja
Rapporterar kommunstyrelsen till fullmäktige i tillräcklig utsträckning gällande uppsikten över Södra Smålands avfall och miljö?	I allt väsentligt

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Upprätta styrdokument för kommunstyrelsens uppsiktsplikt
- Synkronisera behandlingen av den förstärkta uppsiktsplikten med bolagets årsstämma, så att kommunfullmäktige får ta del av beslutet och dess underlag innan stämman.
- Låt genomföra en översyn av bolagets bolagsordning och ägardirektiv.
- Se till att hela kommunstyrelsen får ta del av fler handlingar gällande bolaget, till exempel de handlingar som bolaget enligt ägardirektivet ska skicka över och mötesanteckningar från informationsträffar.
- Utveckla informationsträffarna så att större delar av dem präglas av dialog och samråd.

2 BAKGRUND

Azets har av kommunens revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunernas rutiner gällande ägarstyrning och uppsikt över det gemensamt ägda bolaget Södra Smålands avfall och miljö. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2025.

Södra Smålands avfall och miljö ansvarar administrativt för renhållningskollektiven i Växjö, Lessebo, Tingsryd, Älmhult och Markaryds kommuner. Det innebär att ansvara för avfallshantering och återvinning. Bolaget bildades 2018.

År 2023 redovisade bolaget ett eget kapital om -499 tkr och stod i en situation med kontrollbalansräkning. Ägarkommunerna kom överens om att tillskjuta kapital för att öka det egna kapitalet. Under våren 2025 beslutade styrelsen att avsätta VD utifrån att förväntningar gällande ekonomi och kundnytta inte hade infriats. Lekmannarevisorernas grundläggande granskning av bolaget 2024 visade på vissa brister gällande ekonomistyrningen. Bland annat bedömdes det finnas ett behov av att stärka den ekonomiska rapporteringen till styrelsen. Det framkom exempelvis att styrelsen inte upprättade delårsrapporter.

3 SYFTE OCH REVISIONSFRÅGOR

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen bedriver en tillräcklig ägarstyrning och uppsikt över Södra Smålands avfall och miljö.

För att uppnå syftena har nedanstående revisionsfrågor att besvaras.

- Sker en faktisk ägarstyrning av SSAM utifrån givna ägardirektiv?
- Finns ändamålsenlig organisering av ägardialog/samråd (mellan ägare och mellan ägare och bolagsledning)?
- Finns ändamålsenlig organisering för att bereda frågor avseende ägardirektiv?
- Säkerställs en samsyn mellan ägarna och bolaget angående vad som omfattas av principiell beskaftenhet eller annars större vikt och därmed ska lyftas till ägarna?
- Finns en ändamålsenlig uppföljning av hur bolaget uppfyller ägardirektivet?
- Är omfattningen av och innehållet i kommunstyrelsens uppsikt över Södra Smålands avfall och miljö tillräcklig?
- Prövar kommunstyrelsen årligen att SSAM:s verksamhet har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet (förstärkt uppsiktsplikt)?
- Rapporterar kommunstyrelsen till fullmäktige i tillräcklig utsträckning gällande uppsikten över Södra Smålands avfall och miljö?

4 AVGRÄNSNING

Granskningen har avgränsats till kommunstyrelsen och avser år 2025 och de förhållanden som gällde då.

5 METOD

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Ett stort antal dokument har granskats och analyserats, t.ex. bolagsordning, ägardirektiv, avfallsplan, avfallsföreskrifter, avfallstaxan, Växjö kommuns styrdokument gällande ägarstyrning och uppsiktsplikt och protokoll från 2024 och 2025. Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens presidium, kommunchef, ekonomi- och finansdirektör och finansansvarig. Rapporten är faktakontrollerad av de intervjuade.

De bedömningar som avlämnas i granskningen har utgått ifrån följande bedömningsnivåer.



6 KOMMUNALLAGEN, OM KOMMUNSTYRELSENS ÄGARSTYRNING OCH UPPSIKT

Kommunallagen innehåller vissa regler om kommunstyrelsens ansvar för uppsikt över nämnderna, kommunalförbund och kommunala aktiebolag (6 kap. 6 § KL). Med uppsikt menas att följa upp och vid behov göra påpekanden, lämna råd och anvisningar samt vid behov lyfta ärenden till fullmäktige. Kommunstyrelsen har inte stöd ur kommunallagen att få ta del av handlingar och begära yttrande och upplysningar från kommunala bolag. För detta krävs att sådana skyldigheter för bolaget skrivs in i ägardirektiv. Det finns inget som hindrar att ledamöter i kommunstyrelsen också är ledamöter i styrelsen för ett kommunalt bolag, trots att de därigenom i praktiken kan sägas delta i en kontroll av sin egen funktion i bolaget. En sådan personunion har vissa fördelar utifrån ett informationsperspektiv men fritar inte hela kommunstyrelsen från skyldigheten att utöva uppsikt över bolaget.¹

Vidare finns en särskild regel gällande kommunstyrelsens uppsikt över kommunala bolag om så kallad förstärkt uppsiktsplikt (6 kap. 9 §, KL). Av den framgår att kommunstyrelsen i beslut årligen ska för respektive bolag pröva om den verksamhet som bolaget bedrivit under året har varit förenlig med de fastställda kommunala ändamålen 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. Bakgrunden till regeln är att även verksamhet i kommunala bolag begränsas av kommunallagens regler om den kommunala kompetensen. För att förtydliga detta finns krav på att kommunala bolagsordningar ska innehålla uppgifter om dels föremålet för bolagets verksamhet, dels om det kommunala ändamålet (10 kap. 3 §, KL). För att säkerställa att inte kompetensöverskridande sker inom bolagen gavs kommunstyrelsen ovanstående skyldighet att i efterhand årligen pröva frågan i ett särskilt beslut. I förarbetena till lagregeln framförs att det är lämpligt att styrelsens beslut överlämnas till fullmäktige.²

¹ Lena Dalman, Ylva Lindblom, Germund Persson och Staffan Wikell. *Kommunallagen med kommentarer och praxis*. 6. uppl. (Adda AB och SKR 2021). s.297 ff

² Lena Dalman, Ylva Lindblom, Germund Persson och Staffan Wikell. *Kommunallagen med kommentarer och praxis*. 6. uppl. (Adda AB och SKR 2021). s.311 ff

7 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

7.1 Reglering av arbetet med ägarstyrning och uppsikt inom Växjö kommun

Det finns i Växjö kommun inget särskilt dokument som samlat reglerar eller tydliggör hur kommunstyrelsens uppsiktsplikt och ägarstyrning ska bedrivas. Vid genomgång av kommunens styrdokument har viss reglering av frågan funnits i kommunstyrelsens reglemente och kommunens finanspolicy från 2012.

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att det ingår i styrelsens uppdrag att utöva kommunens ägar- och huvudmannafunktion i de företag som kommunen helt eller delvis, direkt eller indirekt, äger eller på annat sätt har intresse i. Vidare framgår att styrelsen vid bolags- eller föreningsstämmor eller vid andra motsvarande sammanträden i ska tillvarata kommunens intressen inklusive rätten att utfärda bindande ägardirektiv. Direktiv som utfärdas av kommunstyrelsen får dock inte vara av principiell betydelse eller annars av större vikt.³

Även kommunstyrelsens uppsiktsplikt omnämns i reglementet. Det framgår bland annat att bolagen är skyldiga att informera kommunstyrelsen löpande om väsentliga händelser i verksamheten och i frågor som eventuellt kan bli föremål för kommunfullmäktiges ställningstagande innan beslut fattas av bolaget. Vidare framgår styrelsens rätt att begära upplysningar och handlingar från bolagen. Formerna för det praktiska arbetet framgår däremot inte av något styrdokument.

Av företagspolicyn ges Växjö kommunföretag AB (VKAB) ansvar för delar av ägarstyrningen och uppsikten över de helägda bolag som finns i den koncernen. Då SSAM inte ingår i VKAB-koncernen är dessa regler inte relevanta för denna granskning.

7.2 Ägarstyrning av SSAM genom styrdokument

Ägarna kan styra bolaget genom olika styrdokument som är bindande för bolaget, t.ex. bolagsordning och ägardirektiv.

Bolagsordning och ägardirektiv för SSAM upprättades vid bolagets bildande 2018 och har inte reviderats sedan dess. Dokumenten reglerar bland annat inriktningen på bolagets verksamhet och det kommunala ändamålet, ekonomi- och målstyrning, underställningsplikt och medelsförvaltning. I ägardirektivet finns formuleringar om ägarnas rätt till information. Det framgår att bolaget löpande ska översända bla. protokoll från bolagsstämma och styrelsemöten, årsredovisning samt revisionsberättelse. Av våra intervjuer framgår att ägardirektivet inte har varit föremål för någon formell diskussion avseende efterlevnad eller aktualitet. Det framförs att det nu finns ett behov av en genomgång och aktualitetsprövning av ägardirektivet. I våra intervjuer framförs bland annat ett behov av att pröva formuleringar om omfattningen på den kommersiella delen av bolagets verksamhet.

Då SSAM är ägarkommunernas utförare av avfallshanteringen sker en viktig del av ägarstyrningen genom antagandet av styrdokument inom avfallshanteringen, främst avfallsplaner, avfallsföreskrifter och avfallstaxa. Reglerna om de två första dokumenten (tillsammans kallat renhållningsordning) finns i miljöbalken. Avfallsplanen är en strategisk plan för det förebyggande arbetet och hanteringen av avfall. Avfallsföreskrifterna reglerar mer praktiskt hur avfall ska sorteras, ansvarsfördelning mellan kommun och fastighetsägare, hämtningsintervall samt undantag och dispenser. Av vår granskning

³ Företagspolicy, s.2

framgår att nu gällande avfallsföreskrifter fastställdes 2018 och att ett förslag på revidering är ute för samråd. Avfallsplanen togs fram av SSAM i nära samarbete med en arbetsgrupp bestående av representanter från kommunerna och antogs av respektive medlemskommuns fullmäktige. Planen gällde under perioden 2020-2025. Ett revideringsarbete påbörjades 2024 men har inte fullföljts, anledningen till att arbetet pausades var att en statlig utredning föreslog att skyldigheten att ta fram avfallsplaner skulle tas bort. Förslaget utgick dock sedan i regeringens proposition i frågan som lämnades i januari 2026. Av vår granskning framgår att taxorna fastställs årligen.

7.3 MÖTEN OCH KONTAKTER MED BOLAGET

Av ägardirektivet framgår under punkten informationssammanträden att bolaget minst en gång per år ska bjuda in ägarna till information om utvecklingen i bolaget. Utöver detta framgår att representanter för bolaget på anmodan av ägarna ska ordna sådana sammanträden. Syftet med mötena specificeras inte mer, t.ex. om ägardirektiven följs upp och övervägande av revidering av dem. I samband med dessa möten hålls separata möten mellan ägarna. Från Växjö kommun deltar kommunstyrelsens presidium.

Av våra intervjuer framgår att möten har hållits löpande med tilltagen frekvens i samband med att bolaget upprättade kontrollbalansräkning. Vidare framförs att mötena borde få en tydligare struktur. Det har exempelvis inte varit tydligt vem som kallar till mötena, bolaget eller kommunerna. Fokus har främst varit på informationsöverföring från bolaget till ägarna och i mindre utsträckning av dialog och samråd gällande strategiska frågor. Det framförs att en sådan fråga skulle vara att ta upp ägardirektivet för diskussion. Vi har eftersökt handlingarna till mötena i kommunens och bolagets diarium. Det visar sig att sådana handlingar inte finns diarieförda. De handlingar som i sådana fall finns utgörs av personliga minnesanteckningar.

De intervjuade framför att informationen om bolagets ekonomi har varit svår att förstå och ta till sig. Av våra intervjuer framförs att informationen har förbättrats men att det fortfarande finns behov av utveckling av de ekonomiska rapporterna. Bolagets ekonomiska struktur är något mer komplicerad än vad som är vanligt hos de flesta andra kommunala bolag, då den består av olika delar. Den största delen av verksamheten är finansierad av taxor från fem renhållningskollektiv. Vidare bedrivs viss kommersiell verksamhet som finansieras av externa parter. Den senare är mindre till omfattning men mer svårbudgeterad och volatil. Renhållningskollektivets ekonomi ryms i bolaget men särredovisas. Särredovisning är nödvändig för att visa att taxorna inte överstiger kostnaderna för avfallshanteringen. Det ekonomiska resultatet hanteras på ett särskilt sätt i bokföringen och syns inte tydligt i bolagets redovisning. Ett positivt resultat i ett kollektiv redovisas inte som ett sådant i bolagets redovisning, då överskott betraktas som en skuld till renhållningskollektivet. Vid ett negativt resultat minskas i stället bolagets skuld till kollektivet. Den enda tydliga effekten på bolagets resultaträkning har den betydligt mindre omfattande kommersiella delen. I våra intervjuer framförs att ovanstående ställer högre krav på den ekonomiska informationen för att få en tillräcklig insyn över och kontroll av bolagets samlade ekonomiska utveckling och ställning. Av våra intervjuer framkommer att bolaget inte har lyckats i detta avseende och att det är orsaken till att den negativa ekonomiska utvecklingen inte uppmärksammades i tid utan först i samband med bokslutsarbetet för 2023, vilket resulterade i en situation med kontrollbalansräkning 2024.

Av våra intervjuer framgår att bland tjänstepersonerna är det främst kommunchefen som utöver mötena ovan har haft vissa avstämningar med VD för bolaget. I och med att ny VD tillträtt kommer mer regelbundna möten att ordnas mellan kommunchefen och VD.

I samband med bolagets svåra ekonomiska situation tog Växjö kommun ett särskilt initiativ och huvudansvar för situationen från ägarnas sida. Övriga ägarkommuner kontaktades och Växjö ansvarade för att ta fram förslag på upplägg för aktieägartillskott. Vidare gavs bolaget stöd från Växjö kommuns ekonomienhet, bland annat för att få till en bättre rapportering av ekonomin. Det uppdagades då andra brister i redovisningen.

7.4 VIDARERAPPORTERING INOM KOMMUNEN

Som det framgår ovan sker arbetet med ägarstyrning av och uppsikten över bolaget främst av representanter för kommunstyrelsen och kommunledningen. Det är därför viktigt att vidarerapportera arbetet till hela kommunstyrelsen och vissa delar även till kommunfullmäktige.

Vid genomgång av kommunstyrelsens protokoll för 2024 och 2025 framgår att rapportering till styrelsen från ägarsamråd med bolaget genomfördes en gång 2025 och två gånger 2024. Det var kommunstyrelsens ordförande som lämnade denna information. Vidare lämnades 2025 information om rekrytering av ny VD till bolaget och stämooombudet informerade från årsstämman. Några handlingar, till exempel mötesanteckningar eller liknande fanns inte med kallelsen till kommunstyrelsen. Enligt ägardirektivet ska bolaget löpande översända protokoll och ekonomiska rapporter till kommunstyrelsen. Av vår genomgång av protokoll och diariet framgår att sådana dokument inte har förelagts kommunstyrelsen.

Av vår granskning framgår att kommunstyrelsen i augusti 2025 behandlade den förstärkta uppsiktsplikten gällande SSAM för 2024. Detta efter att ha tagit del av redogörelse från bolaget om verksamheten 2024. Kommunstyrelsens beslut överlämnades till kommunfullmäktige för kännedom och behandlades på dess sammanträde i oktober. Någon ytterligare rapportering till kommunfullmäktige genomfördes inte år 2025.

I ägardirektivet finns ett avsnitt om underställningsplikt, dvs. skyldigheten för bolaget att lyfta vissa ärenden för avgörande hos respektive kommunfullmäktige. I våra intervjuer framförs samstämmigt att det finns en samsyn om vad som omfattas av underställningsplikten. Denna skyldighet gäller ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Av ägardirektivet framgår nio exempel på sådana ärendetyper. Ett exempel är investeringar utom verksamhetsplan och/eller verksamhetsbudget överstigande 20 mnkr.

8 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen bedriver en tillräcklig ägarstyrning och uppsikt över Södra Smålands avfall och miljö under 2025.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen **endast delvis** bedrev en tillräcklig ägarstyrning och uppsikt över Södra Smålands avfall och miljö.

Vi grundar vår bedömning på att det endast delvis fanns en ägarstyrning av SSAM utifrån givna ägardirektiv och ändamålsenlig uppföljning av hur bolaget uppfyller ägardirektivet. Detta då det endast delvis fanns en ändamålsenlig organisation för att bereda frågor avseende ägardirektivet. Detta då det fanns framtaget ägardirektiv för bolaget som i huvudsak reglerar de frågor som är i behov av det, men att ägardirektivet vid tidpunkten för granskningen inte hade varit föremål för någon formell diskussion bland ägarna avseende efterlevnad eller aktualitet. Av vår granskning

framkommer också att det fanns ett behov av en genomgång och aktualitetsprövning av ägardirektivet.

Vidare grundas vår bedömning på att det endast delvis fanns en ändamålsenlig organisering av ägardialog/samråd (mellan ägare och mellan ägare och bolagsledning). Detta då det fanns ett upplägg för informationsträffar som även framgår av ägardirektivet. Av granskningen framgår att fokus på träffarna främst har varit på information från bolaget till ägarna och mindre på dialog och samråd i strategiska frågor. Det är en brist att inte handlingar gällande dessa möten, kallelser och mötesanteckningar, varken kommunicerats till kommunstyrelsen eller diarieförts. Vidare har inte viktiga brister i bolaget kommunicerats öppet nog på dessa möten.

Vi grundar också vår bedömning på att omfattningen av och innehållet i kommunstyrelsens uppsikt över Södra Smålands avfall och miljö endast delvis har varit tillräcklig. Detta då kommunstyrelsen saknar tydliga och skriftliga rutiner för sin uppsiktsplikt. Vidare har inte kommunstyrelsen löpande tagit del av den skriftliga information som bolaget har att översända. Representanter från kommunstyrelsen har tagit del av information om bolaget på ägarsamråd. Vid ett tillfälle under 2025 skedde en muntlig rapportering till kommunstyrelsen om bolaget och dess situation. Med tanke på den situation som bolaget befann sig i under 2025, bedöms rapporteringen till hela kommunstyrelsen ha varit i för liten omfattning. Vi konstaterar att kommunstyrelsen årligen prövar att SSAM:s verksamhet har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet (förstärkt uppsiktsplikt). Beslutet anmäls till fullmäktige, utöver detta sker ingen rapportering till kommunfullmäktige gällande uppsikten över bolaget. Det är positivt att personal från kommunens ekonomikontor stöttat upp bolaget i olika ekonomiadministrativa processer.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen nedanstående.

- Upprätta styrdokument för kommunstyrelsens uppsiktsplikt
- Synkronisera behandlingen av den förstärkta uppsiktsplikten med bolagets årsstämma, så att kommunfullmäktige får ta del av beslutet och dess underlag innan stämman.
- Låt genomföra en översyn av bolagets bolagsordning och ägardirektiv.
- Se till att hela kommunstyrelsen får ta del av fler handlingar gällande bolaget, till exempel de handlingar som bolaget enligt ägardirektivet ska skicka över och mötesanteckningar från informationsträffar.

Utveckla informationsträffarna så att större delar av dem präglas av dialog och samråd.

Datum som ovan

Azets Revision & Rådgivning AB

Fredrik Ottosson

Certifierad kommunal revisor