

Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Nacka kommun



Innehåll

1.	Sammanfattning	2
2.	Inledning.....	4
2.1	Bakgrund	4
2.2	Syfte och frågeställningar	4
2.3	Ansvarig nämnd.....	4
2.4	Avgränsning	4
2.5	Revisionskriterier.....	4
2.6	Metod och genomförande	5
2.7	Kvalitetssäkring	5
3.	Uppsikt - Styrande förutsättningar	6
3.1	Uppsikt enligt kommunallagen.....	6
3.2	Hur kan uppsikten utformas?	8
3.3	Förutsättningar för uppsiktens genomförande.....	8
3.4	Bedömning	9
4.	Förutsättningar för uppsiktens genomförande i Nacka kommun.....	9
4.1	Kommunstyrelsens reglemente	9
4.2	Instruktion till stadsdirektören.....	10
4.3	Nämnder uppgifter och uppdrag	10
4.4	Kommunens aktiebolag	13
4.5	Bedömning	14
5.	Genomförande av uppsiktsskyldigheten.....	16
5.1	Kommunstyrelsens definition av uppsiktsskyldigheten	16
5.2	Kommunstyrelsens uppsikt över nämnderna	17
5.3	Kommunstyrelsens uppsikt över bolagen	18
5.4	Kommunstyrelsens uppsikt i protokollen.....	19
5.5	Bedömning	20
6.	Svar på revisionsfrågor.....	23
	Bilaga 1 - Källförteckning	25
	Intervjuade funktioner:	25
	Dokument:.....	25

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer genomfört en granskning med syftet att bedöma om kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt över den kommunala verksamheten på ett ändamålsenligt sätt.

Enligt kommunallagen ska kommunstyrelsen ha uppsikt över övriga nämnder, gemensamma nämnder, avtalsamverkan, kommunal verksamhet som bedrivs av sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2-6 §§ samt kommunalförbund som kommunen är medlem i. Varken kommunallagen eller dess förarbeten reglerar närmare, förutom vad gäller kommunalt ägda bolag, vad som ingår i uppsiktsskyldigheten. Hur uppsikten genomförs är i princip upp till varje enskild kommunstyrelse. Det gäller också hur kommunstyrelsen ska agera då avvikelser identifieras i förhållande till fullmäktiges mål och uppdrag. De förutsättningar som gäller för kommunstyrelsens uppsikt innebär enligt vår bedömning att innehållet och tillvägagångssättet för genomförandet av uppsikten måste definieras av kommunstyrelsen.

Vår samlade bedömning är att kommunstyrelsen inte har tydliga och tillräckliga förutsättningar för att bedriva en planmässig och effektiv uppsikt som täcker in uppsiktsskyldigheten i sin helhet. I granskningen har framgått att det saknas ett formaliserat stöd för uppsiktens genomförande. Kommunstyrelsen har inte definierat vad uppsikten innebär, beslutat om riktlinjer och rutiner samt klargjort hur tjänstepersonorganisationen ska biträda kommunstyrelsen i uppsiktens genomförande. Med rutiner menar vi att kommunstyrelsen har beskrivit när, hur och i vilken omfattning som uppsikten ska genomföras. Det saknas också en årlig plan baserad på en riskanalys för uppsiktens genomförande.

Genomförandet av kommunstyrelsens uppsikt underlättas om det i kommunen finns tydliga förutsättningar för styrning, uppföljning och intern kontroll. Nacka kommun har en gemensam styrmodell integrerad i Mål och budget som omfattar nämnder och till vissa delar kommunens bolag. En betydande del av den uppsikt som utövas av kommunstyrelsen i förhållande till nämnderna sker inom ramen för den gemensamma styrmodellen. I Mål- och budget förmedlas nämndernas uppdrag genom fokusområden, resultatindikatorer, budgetram och eventuella särskilda uppdrag. Uppföljningen under året görs i form av två tertiärrapporter och i samband med årsredovisningen. Reglementet för intern kontroll som omfattar hela den kommunala verksamheten ger stöd för kommunstyrelsens uppsikt över nämnders och bolags genomförande av intern kontroll. Vår bedömning är att kommunstyrelsen har tillfredsställande förutsättningar, framförallt med stöd av styrmodellen till uppsikt över nämnders ekonomi i förhållande till budget samt över nämnders mål och uppdrag i enlighet med Mål och budget.

Beträffande kommunens bolag konstateras att det inte finns ett ramverk för ägarstyrning i form av en bolagspolicy eller principer för styrning av kommunens bolag. I viss mån framgår principerna för ägarstyrning i bolagens ägardirektiv. Den tillämpade styrningen av bolagen har enligt vår bedömning inte samma transparens som styrningen av nämnderna och ger därmed inte motsvarande stöd för uppsikten av bolagen som för nämnderna. Vår bedömning av kommunstyrelsens uppsikt över bolagen är att det finns tillfredsställande förutsättningar för uppsikt över bolagens ekonomiska resultat och utveckling men att uppsikten inte i tillräcklig grad omfattar bolagens genomförande av ägardirektiven.

I uppsikten ingår att kommunstyrelsen även bör ha ett granskande och prövande förhållningssätt. En iakttagelse är beträffande uppsikten av den intern kontrollen är att kommunstyrelsen inte har gjort en bedömning av nämnders och bolags interna kontroll i förhållande till av kommunfullmäktige fastställt reglemente.

Uppsikten syftar också till att granska verksamheternas effektivitet och legalitet. I granskningen har inte framgått hur kommunstyrelsen utövar uppsikt över nämndernas följsamhet till lagar och förord-

ningar. Motsvarande gäller avseende uppsikten över nämndernas effektivitet. Uppsikten av verksamheternas effektivitet och legalitet kräver mer information och underlag än vad som framkommer i den ordinarie uppföljningen/rapporteringen.

Att följa en nämnds eller ett bolags genomförande av fullmäktiges mål (ändamål) och uppdrag (direktiv) 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 är självklar men det är en fördel om uppsikten även kan riktas mot nämndernas och bolagens förutsättningar att bedriva en ändamålsenlig och effektiv verksamhet i förhållande till fullmäktiges uppdrag, d.v.s. en mer proaktiv uppsikt.

Granskningen visar att det finns ett antal sammanhang där frågor som har beröring med uppsikt hanteras i en begränsad krets. Det finns en risk att information som då behandlas och ligger inom kommunstyrelsens uppsiktsskyldighet inte delges kommunstyrelsen och blir föremål för kommunstyrelsens ställningstagande. Kommunstyrelsens uppsiktsskyldighet avser kommunstyrelsen i sin helhet.

Slutsatsen är att kommunstyrelsen, för att kunna genomföra sin uppsikt på ett effektivt sätt måste definiera vad uppsikten innebär och vad den ska inriktas på och hur kommunstyrelsen 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 nämnders/bolags genomförande av sina uppgifter. Av särskild vikt är det att fastställa rutiner som täcker in samtliga organ som omfattas av uppsiktsansvaret, för hur nödvändig information regelmässigt ska inhämtas och analyseras och komma hela kommunstyrelsen tillhanda.

Vår sammanfattande bedömning är att uppsikten över nämnder och bolag 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.

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

- ▶ Kommunstyrelsen bör definiera:
 - ▶ Uppsiktens innebörd och innehåll.
 - ▶ Vad uppsikten ska inriktas mot och hur den ska genomföras.
 - ▶ Vilken information som behövs från verksamheterna för att fullgöra uppsikten.
 - ▶ Hur informationen ska samlas in och redovisas till kommunstyrelsen.
 - ▶ Vilka åtgärder som kommunstyrelsen vid behov kan vidta tillsammans med en strategi för hur kommunstyrelsen ska agera då avvikelser framkommer.
- ▶ Besluta om riktlinjer för kommunstyrelsens uppsikt som tydliggör uppsiktens inriktning, omfattning, genomförande.
- ▶ Fastställ rutiner för hur när, hur och i vilken omfattning som uppsikten ska genomföras.
- ▶ Besluta om en årlig plan baserad på en riskanalys för uppsiktens genomförande.
- ▶ Kommunstyrelsens uppsiktsskyldighet över övriga nämnder m.fl. bör framgå av kommunstyrelsens reglemente.
- ▶ Kommunstyrelsen bör årligen i samband med årsredovisningen lämna en kortfattad redogörelse till kommunfullmäktige av uppsiktens genomförande över nämnderna.
- ▶ Inför krav att bolagen ska lämna en årlig bolagsstyrningsrapport.
- ▶ Överväg vem som ska företräda ägarrollen för kommunens aktiebolag.
- ▶ Överväg att ta fram och besluta om en bolagspolicy.
- ▶ Utvärdera kommunens samlade system för intern kontroll i enlighet med reglementet för intern kontroll.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Kommunallagen fastslår att kommunstyrelsen ska ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Uppsikten är ett medel för att kommunstyrelsen på ett effektivt sätt ska kunna leda och samordna hela den kommunala verksamheten.

Den så kallade uppsiktsplikten är inte tydligt definierad i lagstiftning eller förarbeten utan kommunstyrelsen beslutar själv om formerna för hur uppsiktsplikten ska utövas. Styrelsen har en speciell ställning genom att lagstiftaren förutsätter att den har en ledande och samordnande roll. För att kunna leda och samordna måste styrelsen därför skaffa sig en överblick över hela den kommunala verksamheten. Vanligtvis innebär uppsiktsplikten bland annat att kommunstyrelsen är skyldig att följa om nämndernas och bolagens verksamhet bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer kommunfullmäktige fastställt, att lagar och förordningar efterlevs och att medlen används på ett effektivt sätt.

För att kunna leva upp till kraven på uppsikten är det bland annat nödvändigt att kommunstyrelsen tydligt definierar vad uppsikten innebär och att den genomförs på ett medvetet, tydligt och effektivt sätt.

Med utgångspunkt i sin riskanalys för 2022 har de förtroendevalda revisorerna beslutat att granska kommunstyrelsens uppsiktsplikt

2.2 Syfte och frågeställningar

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt över den kommunala verksamheten på ett ändamålsenligt sätt.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har kommunstyrelsen definierat vad uppsiktsplikten innebär och hur väl känd är den i kommunen?
- ▶ Har kommunstyrelsen utarbetat ändamålsenliga riktlinjer, rutiner eller styrdokument som beskriver hur uppsiktsplikten ska bedrivas? I vilken utsträckning och hur tillämpas dessa?
- ▶ Utövar kommunstyrelsen en tillräcklig och effektiv uppsikt över nämnder och bolag?
- ▶ Har kommunstyrelsen fastställt former för återrapportering till kommunfullmäktige?

2.3 Ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsen.

2.4 Avgränsning

Granskningen omfattar kommunstyrelsens uppsikt över övriga nämnder och av kommunen ägda bolag.

2.5 Revisionskriterier

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

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

2.6 Metod och genomförande

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

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

2.7 Kvalitetssäkring

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

3. Uppsikt - Styrande förutsättningar

3.1 Uppsikt enligt kommunallagen

3.1.1 Bakgrund

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

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

Förändringar som har gjorts därefter i efterföljande kommunallagar är bl.a. att inseende ersattes med uppsikt i 1991 års kommunallag (trädde ikraft 1 januari 1992) samtidigt som det infördes en skyldighet för kommunstyrelsen att ha uppsikt över de kommunala företagen. Redan innan 1991 års kommunallag ansågs det föreligga en skyldighet för styrelsen att ha uppsikt över de kommunala företagen enligt 3 kap. 1 § i 1977 års kommunallag (trots att det inte uttryckets explicit i paragrafen).

3.1.2 Kommunallagen (2017:725)

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

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

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

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

Kommunallagen och dess förarbeten ger inga tydliga anvisningar om uppsiktens 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 kommunstyrelsens information som behövs för uppsikten överlämnas till andra. I princip har varje ledamot i styrelsen ansvar för att hålla sig informerad om de frågor som kan påverka kommunens utveckling och dess ekonomiska ställning. Uppsikten kan inte fullgöras genom s.k. personunion, d.v.s. att ledamöter i kommunstyrelsen också är ledamöter i en annan nämnd.

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

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

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

Kommunstyrelsens uppsiktsansvar är avgränsad till övriga nämnder och omfattar därmed inte kommunstyrelsens utskott.

3.1.3 Förstärkt uppsikt gäller över bolagen

Sedan 2013 gäller en så kallad förstärkt uppsiktsplikt över kommunala aktiebolag. Det innebär att styrelsen ska pröva om den verksamhet som varje bolag bedrivit under föregående år har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om styrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder. I propositioner anförde regeringen att det i normalfallet får anses lämpligt att styrelsens beslut överlämnas till fullmäktige. En lämplig tidpunkt för detta skulle kunna vara samtidigt som styrelsen överlämnar årsredovisningen. Till skillnad från vad utredningen föreslog, har inte några detaljerade regler om återrapportering till fullmäktige tagits in. Man framhåller dock i propositionen att det är av stor vikt att styrelsen fattar årligen återkommande beslut där en bedömning görs av de kommunala bolagens kompetens enlighet. Den närmare tidpunkten och sättet för återrapporteringen bör styrelsen själv kunna besluta om.

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

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

Det uttrycks inga särskilda krav på hur den förstärka uppsiktplikten ska genomföras eller i vilken omfattning. Enligt Kommunallagen - en kommentar av Patrik Kastberg (2019) är det upp till styrelsen att välja formerna för tillsynen. Vad gäller dess omfattning får antas att den ska omfatta verksamheten i allmänhet och större händelser som skett i bolaget. Av högsta förvaltningsdomstolens mål nr 6335-16 (22 maj 2018) framgår att uppsiktsskyldigheten är övergripande¹ och att det av detta följer att kommunstyrelsen inte är skyldig att granska samtliga enskilda affärshändelser i bolaget. Granskningen ska dock vara tillräckligt omfattande för att möjliggöra en bedömning av om verksamheten som helhet har haft en sådan inriktning och bedrivits på ett sådant sätt att den varit kompetenslig.

¹ Av domen framgår att kommunstyrelsens uppsiktsskyldighet över all kommunal verksamhet är övergripande.

3.2 Hur kan uppsikten utformas?

Eftersom kommunallagen inte närmare reglerar hur kommunstyrelsen ska utforma sin uppsikt över övriga nämnder blir det i princip upp till respektive kommunstyrelse att själv utforma ändamålsenliga former för uppsiktens genomförande.

I en PM angående uppsiktsplikten tolkar SKL:s jurister att omfattningen av uppsikten *”främst handlar om att göra en övergripande granskning av verksamheternas legalitet, effektivitet, budgetstyrning och ekonomi i stort, d.v.s. en uppsikt som bör vara likformig och normalt inte omfatta detaljer”*.

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

Områden	Vad ska uppsikten omfatta?
Ekonomisk ställning och utveckling.	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. Tillämpliga lagar och förordningar.	Nämndernas och bolagens verksamhet i förhållande till fullmäktiges mål och enligt reglemente/bolagsordning/ägardirektiv. Uppnås ändamålet och bedrivs verksamheten i enlighet med de kommunala befogenheterna samt i förekommande fall i enlighet med gällande lagar och förordningar.
Styrning, uppföljning och kontroll.	Att det finns en process/systematik för att stödja nämndens/bolagens arbete med att nyttja resurserna effektivt och att tillhandahålla tjänster med god kvalitet samt att verksamheterna bedrivs med en tillräcklig intern kontroll.

3.3 Förutsättningar för uppsiktens genomförande

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 styrelsers/nämnders styrning och kontroll. Ett generellt krav är att uppsiktsplikten 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 som 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.

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 och ändamålsen-

liga förutsättningar för styrning, uppföljning och kontroll av kommunens verksamhet och möjligheten att utöva 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 bolag.
- ▶ Nämnder och bolag har ett tydligt uppdrag ifrån fullmäktige som framgår av beslutad styrdokument.
- ▶ Nämnderna/bolagen har tagit emot och tolkat uppdraget i sin helhet och omvandlat det till genomförbara åtaganden.
- ▶ Nämndernas/bolagens avvikelsehantering är effektiv.
- ▶ Nämnderna/bolagen har system och verktyg för styrning, ledning, uppföljning och intern styrning och kontroll av verksamheten.
- ▶ Nämnderna/bolagen redovisar hur uppdraget har genomförts, tillsammans med resultaten, i förhållande till t ex mål, budget, uppdrag och ägardirektiv.

3.4 Bedömning

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/styrelsers 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. Uppsikten kan inte enbart begränsas till information som framgår t.ex. månads-, tertial- och årsrapporter. Kommunstyrelsen måste också ha en beredskap att agera beroende på vad som framkommer vid uppsiktens genomförande. 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. 12 §.

4. Förutsättningar för uppsiktens genomförande i Nacka kommun

4.1 Kommunstyrelsens reglemente

I kommunstyrelsens reglemente behandlar kommunstyrelsens ansvar för uppsikt specifikt avseende de kommunala företagen. Enligt reglementet ska kommunstyrelsen ha:

- ▶ Fortlöpande uppsikt över verksamheten i de kommunala företagen främst vad gäller ändamål, ekonomi och efterlevnad av uppställda direktiv men också i avseende på övriga förhållanden av betydelse för kommunen.

Ett antal uppgifter som kommunstyrelsen har enligt reglementet kan sägas att vara direkt eller indirekt relaterade till kommunstyrelsens uppsikt. I redovisningen nedan exemplifieras sådana uppgifter:

- ▶ Kommunstyrelsen ska se till att den kommunala verksamheten bedrivs i enlighet med kommunens vision, grundläggande värdering och strategiska mål, vad fullmäktige i övrigt har bestämt, de bestämmelser som kan finnas i lag, förordning eller föreskrifter och bestämmelserna i detta reglemente.

I kommunstyrelsens uppgift att leda, styra och samordna planering och uppföljning av kommunens verksamhet ingår att:

- ▶ Övervaka att de av fullmäktige fastställda målen för verksamheten och ekonomin efterlevs och att kommunens löpande verksamhet handhas rationellt och ekonomiskt.
- ▶ Bevaka att kommunfullmäktige får en uppföljning från samtliga nämnder för hur de av kommunfullmäktige fastställda målen uppnås, verksamheten utvecklas och den ekonomiska ställningen är under budgetåret.

Kommunstyrelsens ordförande har bl.a. följande uppgift, som framgår i reglementet under avsnittet om kommunstyrelsens arbetsformer:

- ▶ Närmast under kommunstyrelsen ha inseende över kommunens hela organisation och verksamhet och med uppmärksamhet följa frågor av betydelse för kommunens utveckling och ekonomiska intressen samt i sådant avseende ta de initiativ som behövs.

Av kommunstyrelsens reglemente framgår även att kommunstyrelsen som nämnd har ett antal ansvarsområden. Det gäller det övergripande ansvaret för samhällsplanering, ansvar för mark- och fastighetsförvaltning, uppgifter inom stadsbyggnadsområdet och ansvar för produktion av tjänster inom samtliga nämnders ansvarsområden. Förutom arbetsutskottet har kommunstyrelsen följande utskott: verksamhets-, stadsutvecklings- och miljöutskott.

4.2 Instruktion till stadsdirektören

Kommunstyrelsen fastställde den 7 juni 2021 en riktlinje, "Kommunstyrelsens instruktion", som innehåller en instruktion för stadsdirektör. Instruktion till stadsdirektören definierar stadsdirektörens ansvar övergripande ansvar. I instruktionen till stadsdirektören tas inte frågan om stadsdirektören har ansvar att bistå kommunstyrelsen i sin uppsiktsskyldighet.

4.3 Nämnder uppgifter och uppdrag

4.3.1 Nämndspecifika reglementen

De nämndspecifika reglementena definierar respektive nämnds ansvarsområden och uppgifter. Gemensamt för nämnderna är att de har ansvar för finansiering, målformulering, effektivitet och uppföljning av verksamheten. Det finns också ett särskilt reglemente med gemensamma bestämmelser för den politiska organisationen gäller för alla nämnder i Nacka kommun.

4.3.2 Nacka kommuns styrmodell

Styrmodellen i Nacka kommun som utgör en del av Mål och budget är fastställd av kommunfullmäktige och utgör en ram för styrning av kommunens verksamhet. Styrmodellen innehåller fem delar: vision, värdering, ambition, övergripande mål och styrprinciper. Visionen tar sikte på öppenhet och mångfald och värderingarna avser förtroende och respekt för människors kunskap och egen förmåga och viljan att ta ansvar. Av ambitionen följer att Nacka ska vara bäst på att vara kommun, vilket också tydliggörs i att kommunen ska vara bland de 10 procent bästa i kommunala jämförelser och vara bland de 25 procent mest kostnadseffektiva kommunerna i landet per verksamhetsområde. Styrprinciperna som är fyra handlar om att hålla isär finansiering från produktion, konkurrens genom kundval eller upphandling, konkurrensneutralitet samt delegerat ansvar och befogenheter. De fyra övergripande målen uttrycks på följande sätt:



Figur 1 - Fem fingrar symboliserar styrmodellen

- ▶ Maximalt värde för skattepengarna.
- ▶ Bästa utveckling för alla.
- ▶ Attraktiva livsmiljöer i hela Nacka.
- ▶ Stark och balanserad tillväxt

Av reglementet för mål- och resultatstyrning fastställt av kommunfullmäktige som gäller för all kommunal verksamhet framgår att målstyrningen består av övergripande mål med fokusområden och rambudget för respektive nämnd samt resultatuppföljning avseende måluppfyllelse och ekonomiskt utfall. Kommunfullmäktige fastställer utifrån de övergripande målen och nämndernas ansvarsområden nämndernas fokus med resultatindikatorer och budgetram. Nämnderna ska inför kommunfullmäktiges beslut om Mål och budget föreslå fokus, resultatmål och budgetram. Förslaget från nämnderna ska avse vad som bör vara nämndens fokus under de tre närmast åren för att de övergripande målen ska nås och utifrån dessa förslag på resultatindikatorer. För varje resultatindikator ska respektive nämnd föreslå målnivå för de tre närmaste åren. Nämnderna ska föreslå hur målsättningarna ska uppnås och följas upp.

Måluppfyllelse och ekonomiskt utfall i förhållande till Mål och budget följs upp per tertial och i ett helårsbokslut. Enligt Nacka kommuns reglemente för ekonomistyrning så ska finansieringsnämnder och produktionsverksamheter vid befarade underskott inkomma med åtgärdsprogram enligt tillämpningsanvisningar.

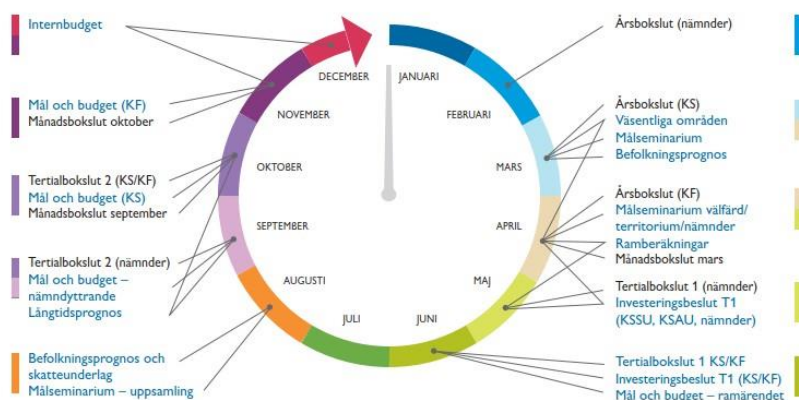
4.3.3 Mål och budget

Mål och budget är Nacka kommuns viktigaste styrdokument genom vilket resursfördelningen till nämnderna fastställs och inriktningen för verksamheterna de tre kommande åren anges. Utgångspunkterna för nämndernas förslag till mål och budget för åren 2022-2024 togs fram i juni 2021 av kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsen fattar beslut om ramärendet (budgetdirektiv) i juni och Mål och budget fastställs i sin helhet av kommunfullmäktige i november. Mål och budget är kommunens huvudsakliga verktyg för planering och styrning av verksamheten.

I ramärendet föreslår kommunstyrelsen de driftramar och ekonomiska förutsättningar som ska vara

gällande för nämnderna inför arbetet med mål och budget kommande treårsperiod. Med utgångspunkt från förutsättningar i ramärendet och i enlighet med anvisningarna ska nämnderna inkomma med ett nämndbehandlat yttrande senast den sista september. Med utgångspunkt i prognoser och ekonomiska ramar, tar nämnderna fram förslag till kommunfullmäktige. Förslagen omfattar resursfördelning, fokusområden och resultatindikatorer för nämndernas respektive verksamheter. Nämndernas yttranden är sedan utgångspunkten för kommunstyrelsens förslag till Mål och budget för Nacka kommun. Kommunfullmäktige beslutar också i förekommande fall om särskilda uppdrag till nämnder. Av Mål och budget framgår att uppföljning av mål, nämndernas fokusområde och resultatindikatorer sker under året i tertial- och årsbokslut.



Figur 2 - Årscykel mål och budget inklusive bokslut

4.3.4 Reglemente för intern kontroll

Reglementet för intern kontroll beslutades av kommunfullmäktige den 14 september 2020. Av tjänsteskrivelsen då ärendet behandlades av kommunfullmäktige angavs som ett motiv att kommunstyrelsens uppsikt över nämndernas interna kontroll behöver även utvecklas vilket föranleder att reglementet behöver förtydligas utifrån denna aspekt. Reglementet gäller samtliga verksamheter inom kommunen och syftar till att säkerställa att kommunstyrelsen, nämnder och kommunens bolag upprätthåller en tillfredställande intern kontroll.

Kommunstyrelsen har enligt reglementet det övergripande ansvaret för att se till att det finns en god intern kontroll. Av ansvaret följer att kommunstyrelsen ska upprätta en intern kontrollorganisation inom kommunen och att tillämpningsanvisningar upprättas och revideras. Kommunstyrelsen ska med utgångspunkt från nämndernas uppföljningsrapporter utvärdera kommunens samlade system för intern kontroll och, i de fall förbättringar behövs, vidta åtgärder.

Nämnder inklusive kommunstyrelsen som egen nämnd och bolagsstyrelser ansvarar för den interna kontrollen inom respektive verksamhetsområde. Varje nämnd och bolagsstyrelse ska ha en struktur för hur arbetet med den interna kontrollen ska genomföras.

I reglementet framgår arbetsmodellen för intern kontroll som ska tillämpas av kommunens nämnder.

- ▶ Riskanalys genomförs inom nämndens ansvarsområde (september - november).
- ▶ Riskanalysen utgör underlag för ny internkontrollplan
- ▶ Uppföljning av förra årets internkontrollplan (januari - februari).
- ▶ Nämndernas uppföljning rapporteras till kommunstyrelsen (mars)

Kommunfullmäktige ska ta del av arbetet med den interna kontrollen i samband med årsredovisningen. Enligt reglementet får kommunfullmäktige i och med detta en redovisning om verksamheten har bedrivits i enlighet med kommunfullmäktiges beslut och uppdrag för respektive nämnd. Kommunstyrelsens samlade uppföljning av den interna kontrollen ingår i kommunens årsredovisning som behandlas av kommunfullmäktige.

Nämnderna följer för sin del upp genomförandet internkontrollplanerna vid tertialrapporter och i samband med årsredovisningen. Nämnderna och bolagen har i ett särskilt ärende, Internkontroll 2021 - En samlad uppföljning, återredovisat uppföljningen och resultatet av genomförda internkontrollplaner. Vi har tagit del av den rapportering av genomförandet av nämnders och bolags interna kontroll. Det kan då konstateras att redovisningen inte är enhetligt gjord och enligt vår uppfattning och av varierande kvalitet framförallt avseende resultatet av genomförda kontrollåtgärder.

4.3.5 Andra styrdokument

Utöver den styrning av nämnder som följer av Mål och budget finns reglementen, program och strategier fastställda av kommunfullmäktige som nämnderna har att följa i genomförandet av verksamheten. Exempel på reglementen utöver de som nämnts ovan är reglementen för kundval, redovisning och arkiv och exempel på program är Nackas miljöprogram, program för uppföljning av kommunala och privata anordnare, program för krisberedskap, m.fl. Det finns ett antal strategier som kommunfullmäktige beslutat om t.ex. digitaliseringsstrategi, informationssäkerhetsstrategi, kommunikationsstrategi, ett drogfritt Nacka för unga, m.fl. Kommunfullmäktige har även fastställt en policy om mutor, jäv, representation och bisysslor.

4.4 Kommunens aktiebolag

4.4.1 Nacka kommuns aktiebolag

Nacka kommun har ett moderbolag, Nacka stadshus, med fyra helägda dotterbolag; Nacka vatten och avfall AB, Nacka Energi AB, Centrala Nacka marknadsbolag AB och Boo 1:207 AB. Nacka Energi har ett helägt dotterbolag, Nacka Energi Försäljning AB.

Stadsdirektören är VD i moderbolaget och kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU) utgör moderbolagets styrelse. Det föreligger m.a.o. en personunion mellan moderbolagets styrelse och KSAU.

Nacka kommun har inte en av kommunfullmäktige fastställd företags-/bolagspolicy. Bolagens verksamhet regleras av kommunfullmäktige beslutade bolagsordningar och bolagsspecifika ägardirektiv.

I kommande avsnitt om bolagsordningar och ägardirektiv avser de iakttagelser som gjorts Nacka Stadshus, Nacka Energi och Nacka vatten och avfall.

4.4.2 Bolagsordningar

Moderbolaget ska äga och förvalta aktier och andelar i kommunala företag inom Nacka kommun. Syftet för bolaget är att inom Nacka kommun och inom ramen för av kommunen givna direktiv enligt god praxis och med optimalt resursutnyttjande genom ägande samordna verksamheterna i av Nacka kommun helägda bolag.

Nacka Energis syfte i bolagsordningen är att enligt god teknisk praxis och med optimalt resursutnyttjande svara för distributionen av el inom eller i geografisk närhet av Nacka kommun samt utnyttja elnätet för annan infrastruktur än eldistribution.

Nacka vatten och avfall har som syfte att enligt god teknisk praxis och med optimalt resursutnyttjande svara för vatten-, avfalls- och avloppsverksamhet i Nacka kommun.

Enligt bolagsordningarna ska kommunfullmäktige i Nacka kommun beredas möjlighet att yttra sig innan beslut fattas om ändring av aktiekapital, fusion av företag, förvärv eller bildande av dotterföretag. För moderbolaget och Nacka energi gäller också att kommunstyrelsen ska beredas möjlighet att yttra sig innan beslut fattas om förvärv av aktierna eller del av aktierna i annat företag, försäljning av aktier, försäljning, förvärv eller pantsättning av fastighet eller tomträtt.

Vidare gäller för bolagen att kommunstyrelsen äger ta del av bolagets handlingar och räkenskaper samt i övrigt få insyn i bolaget och dess verksamhet. Kommunstyrelsen ska också beredas tillfälle att ta del av bolagsstyrelsens och verkställande direktörens årsredovisning och revisionsberättelsen,

innan dessa behandlas på årsstämman, varigenom kommunstyrelsen blir i tillfälle att vid behov lämna instruktioner till kommunens ombud.

4.4.3 Ägardirektiv

Merparten av ägardirektiven avser direktiv som är gemensamma för bolagen. Det gäller bl.a. vad bolagen ska inom ramen för kommunens övergripande mål och förutsättningar som gäller för respektive bolag utifrån tillämplig lagstiftning. Bolagen ska t.ex. ha system för egen uppföljning, i tertial- och årsbokslut redovisa slutsatser av uppföljning och strategiska åtgärder med anledning av ekonomiskt utfall, lämna årsprognos i tertialbokslut, rapportera i enlighet med kommunens tidplaner för mål och budget, samordna verksamheten med kommunen och senast under oktober månad redovisa förslag till affärsplan, budget, nätavgifter och andra frågor av ekonomisk och strategisk betydelse (gäller inte Nacka stadshus).

För Nacka Energi och Nacka vatten och avfall ingår direktiv i förhållande till Nacka kommuns styrprinciper (fyra). Ett exempel är "bolaget uppnår samma kvalitet på levererade tjänster som övriga leverantörer i kommunen". Av bolagens ägardirektiv är de flesta generella i den mening att de är gemensamma för de tre bolagen. Ett exempel utöver ovanstående är de omfattas av kommunens styrande dokument.

Ett specifikt ägardirektiv för Nacka Energi är att lämna koncernbidrag och/eller utdelning i enlighet med beslut som årligen fattas av kommunfullmäktige i samband med behandlingen av ärende om mål och budget för kommunen eller i samband med fastställande av årsredovisningen.

4.5 Bedömning

Nämnderna

Kommunstyrelsens ansvar för uppsikten över övriga nämnder m.fl. klargörs inte explicit i kommunstyrelsens reglemente. Istället framgår av reglementet uppgifter för kommunstyrelsen som är av uppsiktskaraktär. Det gäller t.ex. uppgifterna att övervaka att de av fullmäktige fastställda målen för verksamheten och ekonomin efterlevs och att kommunens löpande verksamhet handhas rationellt och ekonomiskt. Kommunstyrelsens har också uppgiften att se till att den kommunala verksamheten bedrivs i enlighet med kommunens vision, grundläggande värdering och strategiska mål, vad fullmäktige i övrigt har bestämt, de bestämmelser som kan finnas i lag, förordning eller föreskrifter och bestämmelserna i detta reglemente. Vår uppfattning är att "se till" kan tolkas som tillse vilket enligt Svenska Akademiens ordlista används i betydelsen övervaka och åstadkomma. Enligt vår uppfattning innebär betydelsen att övervaka och säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med kommunfullmäktiges beslut och författningar ett längre gående krav på kommunstyrelsen än vad uppsiktskyldigheten enligt kommunallagen innebär. Sammantaget är bedömningen att kommunstyrelsen enligt vad som framgår av reglementet har en uppfordrande uppgift som i sin tur ställer krav på en tydlig och formaliserad uppsikt. Samtidigt finns det utifrån kommunstyrelsens uppgifter enligt reglementet tydliga utgångspunkter för att definiera vad uppsikten omfattar och i nästa steg hur den ska genomföras. Kommunstyrelsens utskotts ansvar och uppgifter omfattas inte av kommunstyrelsens uppsiktsskyldighet. Samtidigt finns det inget hinder mot att kommunstyrelsen så önskar utöva uppsikt över sina egna utskott.

En reflektion utifrån att uppsikten över övriga nämnder inte framgår explicit i kommunstyrelsens reglemente är att eftersom kommunstyrelsens uppsiktsansvar är reglerat i kommunallagen så behöver det inte framgå av reglementet. Samtidigt finns det motiv för att ta med ansvaret för uppsikt över övriga nämnder m.fl. i reglementet för att betona att uppsikten är en för kommunstyrelsen väsentlig uppgift. Vår bedömning är att kommunstyrelsens uppsiktsansvar över övriga nämnder, gemensamma nämnder, kommunalförbund, eventuella stiftelser och föreningar samt av avtalssamverkan ska framgå av reglementet.

När det gäller kommunstyrelsens ordförande så anger reglementet att det ankommer på ordförande att närmast under kommunstyrelsen ha inseeende över kommunens hela organisation och verksamhet och med uppmärksamhet följa frågor av betydelse för kommunens utveckling och ekonomiska

intressen samt i sådant avseende ta de initiativ som behövs. Vad som egentligen menas med den skrivningen i kommunstyrelsens reglemente är enligt vår bedömning otydligt.

Nacka kommun har en sedan länge tillämpad modell för planering, styrning och uppföljning/återrapportering av nämndernas verksamhet. Styrmodellen är integrerad i Mål och budget. I denna granskning görs ingen fördjupad bedömning av styrmodellen. Ett konstaterade är dock att styrmodellen förefaller väl implementerat i kommunens organisation i sin helhet och att det finns en tydlig styrkedja från fullmäktige till nämnderna och deras verksamhet. Kännetecknande för styrmodellen är att målstyrningen består av övergripande mål med fokusområden och rambudget för respektive nämnd samt resultatuppföljning avseende måluppfyllelse och ekonomiskt utfall. I Mål och budget beslutar också kommunfullmäktige i förekommande fall om särskilda uppdrag till nämnderna. Av Mål och budget framgår att uppföljning av mål, nämndernas fokusområde och resultatindikatorer sker under året i tertial- och årsbokslut. I och med styrmodellen och den uppföljning som görs i enlighet med Mål budget finns goda förutsättningar för kommunstyrelsens löpande uppsikt över nämndernas genomförande av fullmäktiges uppdrag.

Ytterligare en gynnsam förutsättning för kommunstyrelsens uppsikt är det reglemente för intern kontroll som beslutats av fullmäktige. Reglementet för intern kontroll gäller för hela den kommunala verksamheten och definierar att nämnderna till kommunstyrelsen ska redovisa genomförandet av internkontrollplanerna. Kommunstyrelsen ska också årligen utvärdera kommunens samlade system för intern kontroll. Vid en översiktlig genomgång av kommunstyrelsens hantering av nämnders och bolags rapportering av genomförandet av internkontrollplaner och årsredovisningen för 2021 framgår inte att kommunstyrelsen redovisar någon utvärdering av kommunens samlade system för intern kontroll. Däremot görs en sammanfattande rapportering i årsredovisningen av genomförandet av årets internkontrollplaner. Det är i sammanhanget viktigt att notera att den samlade interna kontrollen inte enbart utgörs utav internkontrollplanerna utan består av många komponenter som t.ex. organisation (struktur, kultur, ledarskap och kompetens), riskanalys, inbyggda och etablerade kontroller. Kommunstyrelsens utvärdering av nämnders och styrelsers interna kontroll är ett centralt inslag i uppsikten. Sammantaget är det också av väsentlig betydelse för utveckling av den interna kontrollen att kommunstyrelsen bedömer respektive nämnds genomförande av den interna kontrollen och återkopplar till nämnderna. Enligt vår uppfattning är syftet med internkontroll att bl.a. säkerställa en ändamålsenligt och kostnadseffektiv verksamhet samt tillförlitlig finansiell rapportering.

Det finns i kommunen styrdokument i form av reglementen, program och strategier som kommunfullmäktige fastställt som i varierande grad har bäring på olika nämnder. I granskningen har inte framkommit vilken uppsikt kommunstyrelsen har beträffande nämndernas genomförande av dessa.

Bolagen

Av reglementet framgår uppsiktsansvaret över de kommunala företagen. Uppsikten ska inriktats på; ändamål, ekonomi och efterlevnad av direktiv men också vad gäller övriga förhållanden av betydelse för kommunen.

Av kommunstyrelsens reglemente framgår inte att kommunstyrelsen ska utöva ägarrollen i förhållande till kommunens bolag. Kommunallagen tycks utgå från att kommunfullmäktige utövar ägarrollen. I praktiken är dock kommunfullmäktige knappast ett funktionellt organ för att utöva ägarrollen. Av den anledningen kan det vara lämpligt att kommunfullmäktige delegerar ägarrollen till kommunstyrelsen. Enligt vår bedömning krävs ett faktiskt ställningstagande där det framgår att kommunfullmäktige har delegerat rätt att utöva ägarrollen till kommunstyrelsen.

I fall kommunen har bildat en aktiebolagsrättslig koncern förekommer det att utövandet av ägarrollen fördelas mellan kommunstyrelsen och moderbolaget t.ex. att kommunstyrelsen har ett strategiskt ägaransvar medan moderbolaget svarar för en operativ ägarstyrning. Det förekommer även att moderbolaget biträder kommunstyrelsen i uppsikten av dotterbolagen, vilket förutsätter att vad som då framkommer redovisas till kommunstyrelsen.

Av moderbolagets bolagsordning följer att moderbolaget ska samordna verksamheterna i Nacka kommuns helägda bolag. Varken bolagsordningen eller ägardirektiven anger att moderbolaget har något direkt ansvar för ägarstyrningen av dotterbolagen.

Sammantaget är det vår bedömning att förutsättningarna för ägarstyrning av kommunens aktiebolag saknar tydliga förutsättningar vilket i sin tur har betydelse för genomförandet av uppsikten. Bolagen är inte heller enligt vår uppfattning helt integrerade i kommunens styrmodell. Bolagen ska i och för sig bedriva sin verksamhet inom ramen för kommunens övergripande mål och omfattas av kommunens styrande dokument. Vi anser därför att det är väsentligt att principerna för ägarstyrning av bolagen fastställs i en bolags- eller företagspolicy.

Det finns en personunion mellan kommunstyrelsens arbetsutskott och moderbolagets styrelse. Därmed får arbetsutskottet dubbla ansvar och roller dels som bolagsstyrelse med ansvar för bolagets organisation och förvaltning av bolagets angelägenheter, dels som ledamöter i kommunstyrelsen med ansvar för uppsikt av moderbolaget. Det senare innebär i praktiken att arbetsutskottet i rollen som ledamöter i kommunstyrelsen har att utöva uppsikt över sig själva. Moderbolaget är dessutom ägare av dotterbolagen. Det kan finnas motiv till en personunion mellan t.ex. kommunstyrelsens arbetsutskott och moderbolagets styrelse men i ett uppsiktsperspektiv är det problematiskt. I sammanhanget är det väsentligt att information om bolagen som arbetsutskottet tar del och som är av betydelse för uppsikten delges kommunstyrelsen.

Utöver vad som egentligen ingår i denna gransknings fokus har vi synpunkter på de bolagsordningar som vi har tagit del av. Av kommunallagen följer att det av bolagsordningen ska framgå det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheter som utgör ram för verksamheten. Fullmäktiges rätt att ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell betydelse eller annars av större vikt fattas ska också framgå.

Det anges inte i bolagsordningarna att verksamheten ska bedrivas i enlighet med t.ex. iakttagandet av lokaliseringsprincipen, likställighetsprincipen och självkostnadsprincipen. När det gäller kommunfullmäktiges rätt att ta ställning har det i bolagsordningarna skrivits in vilka beslut som kommunfullmäktige alltid ska beredas tillfälle att yttra sig över. Av bolagsordningen ska det framgå att innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell betydelse eller annars av större vikt fattas ska kommunfullmäktige beredas möjlighet att ta ställning. Därutöver kan det vara lämpligt att exemplifiera bestämmelsen med vilka beslut som alltid ska bli föremål för kommunfullmäktiges ställningstagande.

5. Genomförande av uppsiktsskyldigheten

5.1 Kommunstyrelsens definition av uppsiktsskyldigheten

Kommunstyrelsens uppsiktsskyldighet över övriga nämnder, gemensamma nämnder, kommunalförbund, stiftelser och avtalssamverkan anges inte direkt i kommunstyrelsens reglemente. Däremot framgår det indirekt av kommunstyrelsens uppgift att övervaka att de av fullmäktige fastställda målen för verksamheten och ekonomin efterlevs och att den löpande verksamheten handhas rationellt och ekonomiskt. Dessutom ska kommunstyrelsen se till att den kommunala verksamheten bedrivs i enlighet med kommunens vision, grundläggande värdering och strategiska mål, vad fullmäktige i övrigt bestämt, de bestämmelser som kan finnas i lag, förordning och föreskrifter. En förutsättning för kommunstyrelsen att kunna övervaka och se till att den kommunala verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt är att den utövar en tillräcklig uppsikt. Av kommunstyrelsens reglemente framgår uppsiktsskyldigheten över de kommunala företagen och att den främst ska avse ändamål, ekonomi och uppställda direktiv men också övriga förhållanden av betydelse för kommunen.

Kommunstyrelsen har inte för sin egen del tolkat och tydliggjort vad uppsiktsskyldigheten innebär, hur den ska genomföras i förhållande till nämnder, bolag och övriga objekt. Kommunstyrelsen har inte heller definierat vilken specifik information som behövs från nämnder och övriga som omfattas av kommunstyrelsens uppsiktsskyldighet, utöver den löpande rapportering sker inom ramen för Nacka kommuns styrmodell. Vi har dock noterat att det framgår t.ex. av reglementet för intern kontroll och av reglementet för kundval vad nämnderna ska rapportera till kommunstyrelsen. För den

interna kontrollen gäller att nämnderna till kommunstyrelsen ska rapportera resultatet från uppföljningen av genomförandet av årets plan för intern kontroll och för kundval att nämnderna årligen ska rapportera sin uppföljningsplan. Trots att kommunala bolag omfattas av reglementet för intern kontroll så anges det inte direkt i reglementet för intern kontroll att de ska rapportera resultatet från uppföljningen av den interna kontrollen.

Av bolagsordningar framgår dels kommunstyrelsens insynrätt och rätt att ta del av handlingar, dels att kommunstyrelsen ska beredas tillfälle att ta del av årsredovisning och revisionsberättelse innan dessa behandlas av årsstämman. Av ägardirektiv framgår också att bolagen senast under oktober månad ska redovisa sin förslag till affärsplan, budget, nätavgifter samt andra frågor av ekonomisk och strategisk betydelse och delårsrapporten för tertial 2. Redovisningen ska ske till kommunstyrelsens arbetsutskott.

En konsekvens av att uppsikten inte tydliggjorts är att kommunstyrelsen inte har klargjort vilken roll som stadsledningskontoret har när det gäller att biträda kommunstyrelsen i uppsiktsskyldigheten. Exempel på uppgift som kan ligga på stadsledningskontoret är att säkerställa att nödvändiga underlag och uppgifter som behövs för fullgörande av uppsikten kommer in till kommunstyrelsen och att de sammanställs analyseras samt redovisas till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen har inte heller klargjort utifrån vilka underlag och vilken information i övrigt som ska ligga till grund för de årliga besluten om respektive bolags verksamhet har bedrivits i enlighet med det kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.

Sammantaget har det inte framgått att som stöd för kommunstyrelsens fullgörande av uppsikten finns styrdokument i form av strategi eller riktlinjer samt rutiner för hur uppsikten ska genomföras eller att tjänsteorganisationen tilldelats uppgifter när det gäller att biträda kommunstyrelsen i uppsiktsskyldigheten.

Huruvida årets genomförda uppsikt över nämnderna ska återrapporteras till kommunfullmäktige och i så fall hur har inte fastställts av kommunstyrelsen. Något sådant krav finns inte i kommunallagen annat än avseende kommunala aktiebolagen om kommunstyrelsen finner att verksamheten inte har utförts i enlighet med det kommunala ändamålet eller inom ramen för de kommunala befogenheterna.

5.2 Kommunstyrelsens uppsikt över nämnderna

Kommunstyrelsen genomför inte med utgångspunkt från sitt uppsiktsskyldighet specifika aktiviteter tillsammans med nämnderna eller egna granskningar eller genomlysningar av nämnders verksamhet. I allt väsentligt utgör Nacka kommuns styrmodell med den planerings- och uppföljningsprocess som ingår den grunden för kommunstyrelsens uppsikt över nämnderna. Följande aktiviteter kan då noteras:

- ▶ Bokslutsberedning i februari. Deltagare är representanter för alliansen, nämndordföranden (presidiet?) och respektive nämnddirektör.
- ▶ Månadsrapport mars.
- ▶ Tertialbokslut 1. Hanteras vid sammanträde i maj.
- ▶ Ramärendet i juni. Kommunstyrelsens beslut om budgetförutsättningar för nämndernas arbete med förslag till Mål och budget.
- ▶ Nämndernas förslag till Mål och budget (september).
- ▶ Budgetberedning i september. Deltagare som ovan. En genomgång där respektive nämnddirektör redovisar nämndens förslag till mål och budget.
- ▶ Tertialbokslut 2. Hanteras vid sammanträde i oktober.
- ▶ Månadsbokslut september.

För de rapporter enligt ovan som redovisas i Stratsys finns framtagna anvisningar och mallar.

Utöver vad som framgår ovan rapporterar nämnderna, som tidigare framgått, genomförandet av internkontrollplanerna och uppföljningsplanerna för kundval. I bägge fallen skedde redovisningen från nämnderna för första gången i april 2022. Enligt reglementet för intern kontroll ska kommunstyrelsen årligen utvärdera kommunens samlade system för intern kontroll. Vår iakttagelse är att kommunstyrelsen i ärendet redovisade nämndernas genomförande men utvärderade inte kommunens samlade system.

Det förekommer också dialoger inom tjänstepersonsorganisationen. Inför ramärendet i juni har ekonomi- och finansdirektör möten med direktörer om underlaget och volymförändringar. Särskilda genomgångar har genomförts av stadsdirektör och ekonomi- och finansdirektör med direktörer vars verksamheter prognosticerar underskott och då med genomgång av åtgärdsplaner. I samband med att månadsbokslutet för mars 2021 behandlades gav kommunstyrelsen uppdrag till de nämnder som prognosticerar ett underskott att ta fram åtgärdsplaner för att hantera underskotten. En iakttagelse är att nämnderna under 2021 i stor utsträckning har haft en balanserad ekonomi eller redovisat överskott.

Det finns en personunion mellan nämndernas ordföranden och kommunstyrelsen.

Sammanfattningsvis har det av intervjuer framkommit en samstämmig uppfattning om att kommunstyrelsen har en tillräcklig uppsikt över nämnderna.

Vi har också i granskningen informerat oss om hur kommunstyrelsen följer upp den produktion i egen regi som kommunstyrelsen ansvarar för, trots att den inte omfattas av kommunstyrelsens uppsiktsskyldighet, genom intervju med ansvarig tjänstperson för välfärd samhällsservice. Den uppföljning och kontroll som görs av egen verksamhet följer den ordning som gäller enligt Nacka kommuns styrmodell och tillämpliga styrdokument. Rapporteringen till kommunstyrelsen sker via dess verksamhetsutskott.

5.3 Kommunstyrelsens uppsikt över bolagen

Kommunstyrelsens arbetsutskott är tillika styrelse i Nacka stadshus och stadsdirektören VD i moderbolaget. Moderbolaget har inte uppdraget att svara för ägarstyrning av dotterbolagen eller uppgiften att biträda kommunstyrelsen i uppsikten över dotterbolagen.

Information om bolagens ekonomi och verksamhet som kan användas utifrån uppsiktsskyldigheten inhämtas bl.a. i samband med följande tillfällen:

- ▶ Bokslutsberedning (uppföljning av bokslut) då bl.a. kommunstyrelsens ordförande och stadsdirektör medverkar och från bolagen styrelsernas presidier tillsammans med representanter för bolagsledningen.
- ▶ Bolagens årsredovisningar redovisas i kommunstyrelsen.
- ▶ Bolagens tertialrapport 1 och 2 rapporteras tillsammans med nämndernas till kommunstyrelsen.
- ▶ Budgetberedning då styrelserna tagit fram förslag på taxor. Bolagsstyrelsernas presidier och bolagsledningar har ett beredningsmöte med kommunstyrelsens ordförande och ekonomi- och finansdirektör.
- ▶ Möte med KSAU en gång per år för att redovisa verksamheten och svara på frågor.

Utöver ovanstående förekommer ekonomimöten vid ett par tillfällen per år. VD i respektive bolag ingår i kommunledningsgruppen. Det möte som genomförs med KSAU sker i form av en ägardialog och inte i samband med ett formellt sammanträde, d.v.s. mötet redovisas inte i KSAU:s protokoll. Utöver ovanstående så rapporterar bolagen till kommunstyrelsen, som tidigare framgått, genomförandet av internkontrollplanerna. Nacka Energis redovisning avsåg dock inte genomförandet av internkontrollplanen utan den auktoriserade revisorns granskning av den interna kontrollen.

En genomgång av förvaltningsberättelserna för Nacka Energi och Nacka vatten och avlopp i årsredovisningarna för 2021 visar att det i dessa inte görs någon redovisning av verksamheten i förhållande till ägardirektiven. Nacka vatten och avlopp rapporterar även årets verksamhet i en verksamhetsberättelse där bl.a. måluppfyllelsen i förhållande till kommunens övergripande mål framgår. I en bilaga till verksamhetsberättelsen lämnas en bolagsstyrningsrapport. En årlig bolagsstyrningsrapport är dock inte ett krav från ägaren.

Av kommunstyrelsens protokoll framgår att kommunstyrelsen har prövat för vart och ett av de helägda bolagen, i enlighet med den förstärkta uppsikten, om den verksamhet som bolagen bedrivit under 2021 har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. I underlaget till beslut redovisas att stadsledningskontoret har gått igenom de verksamheter som bedrivits i kommunens helägda aktiebolag under 2021. Genomgången var främst baserad på respektive bolags tertial- och årsredovisning, bolagsordning, ägardirektiv, styrelseprotokoll och budget- och bokslutsberedningar. Stadsledningskontoret bedömde att verksamheten som bedrivs i bolagen uppfyllde kommunfullmäktiges fastställda mål och att bolagen verkar inom de befogenheter som är fastställda i kommunallagen. Vidare anføres i underlaget att det under år 2021 inte har lämnats information eller annan rapportering som inneburit att kommunstyrelsen har haft anledning att vidta åtgärd eller begära ytterligare underlag inom ramen för uppsiktsplikten.

Bolagens protokoll från styrelsemöten anmäls till kommunstyrelsens arbetsutskotts möten men inte till kommunstyrelsen.

Sammanfattningsvis har det av intervjuer framkommit en samstämmig uppfattning om att kommunstyrelsen har en tillräcklig uppsikt över bolagen.

5.4 Kommunstyrelsens uppsikt i protokollen

En genomgång av kommunstyrelsens protokoll från 2021 fram t.o.m. 2 maj 2022 har gjorts för att identifiera ärenden som är relaterade till kommunstyrelsens uppsiktsskyldighet och om kommunstyrelsen vidtagit åtgärder med anledning av uppsikten..

5.4.1 2021

- ▶ 2021-02-22
Utvärdering av kommunens hantering av Coronapandemin behandlas. Underlaget utgjordes av en extern och intern utvärdering.

Medborgarundersökning 2020 redovisas.
- ▶ 2021-03-29
Kommunens och bolagens årsredovisningar behandlades. Kommunstyrelsen beslutade i samband med att bolagens årsredovisningar hanterades att verksamheten i respektive bolag uppfyller ändamålen som kommunfullmäktige fastställt och följer de kommunala befogenheterna enligt kommunallagen.
- ▶ 2021-05-10
Månadsbokslut mars 2021 för Nacka kommun. Kommunstyrelsen uppdrar till nämnder som prognostiserar underskott att ta fram en åtgärdsplan för att undvika negativ avvikelse för helåret.

Uppföljning av Nacka kommuns miljöprogram. Kommunstyrelsen överlämnar uppföljningen till samtliga nämnder. Nämnderna ska i mål och budgetarbetet redovisa vilka åtgärder de vidtar för att nå ambitionerna i miljöprogrammet.
- ▶ 2021-06-07
Tertialbokslut 1. För helåret prognostiserar nämnderna och deras verksamheter en negativ avvikelse på -23,1 miljoner kronor mot budget. Sju av tio nämnder bedöms hålla budget eller

visar överskott. Kommunstyrelsen, natur- och trafiknämnden samt utbildningsnämnden prognostiserar underskott för helåret. Utfall för resultatindikatorer redovisas i relativt begränsad utsträckning. Avseende bolagen framgår i huvudsak det ekonomiska utfallet.

Uppföljning av strategiarbetet - Ett drogfritt Nacka för unga.

- ▶ 2021-09-27
Aktuellt läge i kommunen gällande coronapandemin. Muntlig information lämnas.

Ekonomisk långtidsprognos behandlas.

- ▶ 2021-10-25.
Tertialbokslut 2. Sju nämnder prognostiserar överskott eller ett nollresultat. Kommunstyrelsen beslutar att äldre nämndens prognostiserade underskott beroende på inköp av skyddsutrustning ska täckas av kommunstyrelsens medel för oförutsedda kostnader.

Mål och budget 2022-2024. I underlaget ingår nämndernas förslag till Mål och budget 2022-2024.

- ▶ 2021-11-29
Månadsbokslut mars 2021 för Nacka kommun. Prognosticerade underskott finns inom kommunstyrelsen totalt, natur- och trafiknämnden och socialnämnden.

Återrapportering av översyn av styrande dokument. Kommunstyrelsen noterade att stadsledningskontoret under 2022 kommer följa upp nämndernas fortsatta arbete med aktualitetsprovning, revidering och eventuellt upphävande av styrande dokument

- ▶ 2021-12-20
Införande av visseblåsarfunktion. Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar om att ett tillägg införs i kommunstyrelsens reglemente om ansvar för kommunens samlad visseblåsarfunktion.

5.4.2 2022

- ▶ 2022-04-04
Kommunens och bolagens årsredovisningar behandlades. Kommunstyrelsen beslutade i samband med att bolagens årsredovisningar hanterades att verksamheten i respektive bolag uppfyller ändamålen som kommunfullmäktige fastställt och följer de kommunala befogenheterna enligt kommunallagen.

Nämnder och bolag redovisar internkontrollplanerna för 2021 och genomförandet av kontrollmomenten. Nacka Energi rapporterar dock inte sin internkontrollplan och genomförandet utan istället den auktoriserade revisorns rapportering avseende granskningen av intern kontroll.

Nämnder med kundval redovisar uppföljningsplaner och modeller för uppföljning. Enligt reglementet för kundval ska nämnderna dels besluta om en modell för uppföljning, dels årligen redovisa sina uppföljningsplaner till kommunstyrelsen. I tjänsteskrivelsen konstateras att samtliga nämnder med kundval har antagit uppföljningsplaner i enlighet med reglementet för kundval.

- ▶ 2022-05-02
Månadsbokslut mars 2022 för Nacka kommun. Föranleder inga åtgärder eller agerande i övrigt från kommunstyrelsen.

5.5 Bedömning

Uppsikt över nämnderna

Varken kommunallagen eller dess förarbeten reglerar närmare, förutom vad gäller den förstärkta uppsikten över de kommunalt ägda aktiebolagen, vad som ingår i uppsiktsskyldigheten, hur den ska genomföras och hur kommunstyrelsen ska agera på förekommen anledning. Ett syfte med uppsikten

som kan härledas är att kommunstyrelsen löpande på övergripande nivå ska följa och granska att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt, att lagar och förordningar följs och att medlen används effektivt. För att det ska bli möjligt att genomföra kommunstyrelsens uppgiftsskyldighet på ett tillräckligt och effektivt sätt är det enligt vår bedömning nödvändigt att kommunstyrelsen för sin egen del definierar vad uppsikten innebär och hur den ska genomföras.

Av granskningen framgår att kommunstyrelsen inte har definierat vad uppsikten innebär, beslutat om riktlinjer och rutiner för uppsiktens genomförande samt klargjort vilket eventuellt biträde av tjänstepersonorganisationen som kommunstyrelsen behöver vid genomförandet. Det saknas ett formaliserat stöd i form av strategi eller riktlinjer tillsammans med rutiner för genomförandet av uppsikten. Med rutiner menar vi att kommunstyrelsen har beskrivit när, hur och i vilken omfattning som uppsikten ska genomföras. Kommunstyrelsen beslutar inte om en årlig plan baserad på en riskanalys för uppsiktens genomförande. Vår bedömning är att kommunstyrelsen saknar tydliga och tillräckliga förutsättningar för att bedriva en planmässig och effektiv uppsikt som täcker in hela uppsiktsansvaret.

En betydande del av den uppsikt som utövas av kommunstyrelsen i förhållande till nämnderna sker inom ramen för den gemensamma styrmodellen som är integrerad i Mål- och budgetprocessen. I Mål- och budget förmedlas nämndernas uppdrag genom fokusområden, resultatindikatorer, budgetram och eventuella särskilda uppdrag. Mål och budget följs under året upp i två tertiärrapporter och i samband med årsredovisningen.

Uppsikten syftar till att även granska verksamheternas effektivitet och legalitet som normalt kräver mer information och underlag än vad som framkommer i den ordinarie uppföljningen/rapporteringen. I granskningen har inte framgått hur kommunstyrelsen utövar uppsikt över nämndernas följsamhet till lagar och förordningar. Motsvarande gäller avseende uppsikten över nämndernas effektivitet.

Ett ytterligare 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 uppföljningsprocessen. 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 är självklar men det är en fördel om även uppsikten kan riktas mot nämndernas förutsättningar att bedriva en ändamålsenlig och effektiv verksamhet i förhållande till fullmäktiges uppdrag, d.v.s. en mer proaktiv uppsikt. Den information som framgår av den ordinarie uppföljningen behöver därför kompletteras med information som är väsentlig och som inte fångas i tillräcklig grad på annat sätt. I uppsikten ingår att kommunstyrelsen även bör ha ett granskande och prövande förhållningssätt.

Ett viktigt område för kommunstyrelsens uppsikt är nämndernas interna kontroll. Särskilt med tanke på den betydelse som en införd, väl fungerande och heltäckande modell för intern kontroll kan ha på möjligheten att i kommunen bedriva en ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet. Nämnderna ska årligen till kommunstyrelsen rapportera resultatet från uppföljningen av den interna kontrollen. Kommunstyrelsen ska enligt reglementet årligen utvärdera kommunens samlade system för intern kontroll och vid behov vidta åtgärder för att förbättringar ska uppnås. Av det underlag som låg till grund då kommunstyrelsen behandlade nämnders och bolags genomförande av internkontrollplanerna för 2021 framgår enligt vår uppfattning ingen utvärdering av det samlade systemet för intern kontroll. Vi anser att det är en brist. För att kommunstyrelsen ska ha möjlighet att få en mer allsidig bild av hur nämnder och bolag arbetar med intern kontroll anser vi att kommunstyrelsen också behöver delges riskanalyserna som legat till grund för internkontrollplanerna.

Utöver den uppsikt som genomförs med stöd av styrmodellen är den i begränsad utsträckning formaliserad. Det förekommer dialogbaserade budget- och bokslutsberedningar med begränsad representation från kommunstyrelsen. Risken är att den information som då framkommer inte kommer kommunstyrelsen till del för ställningstagande. Kommunstyrelsens uppsiktsskyldighet är kollektiv och frågor som rör uppsikten behöver behandlas i kommunstyrelsen.

Styrmodellen i Mål- och budgetprocessen klargör vilken information som nämnderna ska rapportera. Det finns rutiner och tillvägagångssätt för hur information ska samlas in. Vår bedömning är att kommunstyrelsen har tillfredställande förutsättningar framförallt med stöd av den uppföljning som görs i ramen för styrmodellen att ha uppsikt över nämnders ekonomiska resultat och budgethållning. Vi anser också att kommunstyrelsen i stort sett har en tillräcklig uppsikt över nämnders verksamhet i förhållande till mål och uppdrag i Mål och budget. Enbart den information som framgår av månads- och tertialrapporter säkerställer dock inte en tillräcklig och effektiv uppsikt.

Slutsatsen är att kommunstyrelsen, för att kunna genomföra sin uppsikt på ett tillräckligt och effektivt sätt måste definiera vad uppsikten innebär och vad den ska inriktas på och klargöra hur kommunstyrelsen 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 nämnders/styrelser genomförande av sina uppdrag. Av särskild vikt är det att fastställa rutiner som täcker in samtliga organ som omfattas av uppsiktsansvaret. Kommunstyrelsen behöver också klargöra vilken information, redovisning och uppföljning den behöver för att fullgöra sin uppsikt. Det är också vår bedömning för att säkerställa en tillräcklig uppsikt att den görs planmässigt med utgångspunkt från en riskanalys. Kommunstyrelsen bör därför upprätta en årlig plan för uppsikten baserad på en riskanalys.

Kommunstyrelsen lämnar ingen återrapportering till kommunfullmäktige av den genomförda uppsikten över nämnderna. Vår rekommendation är att kommunstyrelsen årligen i årsredovisningen sammanfattar hur uppsikten har genomförts och vad den resulterat i och vilka eventuella åtgärder som har vidtagits inom ramen för uppsikten.

Uppsikt över bolagen

Även om bolagen omfattas av Nacka kommuns övergripande mål och av kommunens styrdokument är bolagen inte helt integrerade i kommunens styrmodell. Vem som på fullmäktiges uppdrag fullgör ägarrollen och därmed svarar för ägarstyrningen i förhållande till moderbolag och döttrar har inte klarlagts. Nacka kommun har inte beslutat om en bolagspolicy eller motsvarande som tydliggör ägarrollen och hur kommunens ägarstyrning ska genomföras i hel- och delägda bolag.

Mellan kommunstyrelsens arbetsutskott och moderbolagets styrelse råder en fullständig personunion. Enligt vår uppfattning påverkar det förutsättningarna för uppsikt över bolagen. Kommunstyrelsens arbetsutskott får sannolikt ett informationsövertag avseende bolagen i förhållande till kommunstyrelsen i övrigt. Arbetsutskottets ledamöter i egenskap av ledamöter i kommunstyrelsen deltar dessutom i uppsikten av sig själva. Vår bedömning att information som arbetsutskottet tar del av och som är väsentlig utifrån kommunstyrelsens uppsiktsskyldighet måste komma hela kommunstyrelsen till del. Det finns också ett antal forum för dialog t.ex. särskilda beredningar och möten mellan bolagsrepresentanter och tjänstepersoner där risken finns att information som behövs för uppsikten inte delges kommunstyrelsen i sin helhet.

Uppsikten över kommunens bolag har på motsvarande sätt som för nämnderna inte närmare definierats vad gäller innehåll och genomförande. Kommunstyrelsens uppsikt över bolagen består i huvudsak av den information som framgår av tertialrapporter och årsbokslut. Av underlaget till beslut med anledning av den förstärkta uppsiktsskyldigheten framgår att beslutet grundar sig på ovanstående rapporter, styrelseprotokoll och budget- och bokslutsberedningar. En synpunkt är att bolagens protokoll anmäls till kommunstyrelsens arbetsutskott och vad som framkommer av genomförda beredningar inte kommer kommunstyrelsen i sin helhet till del. Det möte som kommunstyrelsens arbetsutskott har en gång per år med representanter för bolagen är en form av ägardialog och inte ett formellt möte med arbetsutskottet.

Kommunstyrelsen får information för uppsikten över bolagen främst genom bolagens tertialrapportering och årsredovisningar. Det som kan konstateras utifrån dessa rapporter är att de inte redovisar den genomförda verksamheten i förhållande till bolagens ägardirektiv annat än gällande finansiella ägardirektiv.

Slutsatsen är densamma som för nämnderna när det gäller bolagen att kommunstyrelsen, för att kunna genomföra sin uppsikt på ett tillräckligt och effektivt sätt måste definiera vad uppsikten innebär och vad den ska inriktas på och klargöra hur kommunstyrelsen i sin helhet ska kunna få tillgång till den information som är väsentlig för uppsikten.

Nacka kommuns bolag har inte krav på sig att lämna bolagsstyrningsrapporter. Nacka vatten och avfall gör det på eget initiativ, vilket enligt vår uppfattning är positivt. Vår uppfattning är att en bolagsstyrningsrapport kan utgöra ett viktigt komplement till övrig rapportering och ett av underlagen som kommunstyrelsen baserar sin bedömning på om verksamheten har bedrivits i enlighet med ändamålet och den kommunala kompetensen. En bolagsstyrningsrapport ger också information om hur bolagens styrning fungerar. Bolagsstyrningsrapporten kan antingen ingå som en del av förvaltningsberättelsen eller i separat form. Innehållet kan se olika ut men i huvudsak omfattar en bolagsstyrningsrapport 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

6. Svar på revisionsfrågor

Delfråga	Svar
1. Har kommunstyrelsen definierat vad uppsiktsplikten innebär och hur väl känd är den i kommunen?	Nej. 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 styrmodell. Uppsikten över bolagen utövas till stor del med stöd av den rapportering som lämnas vid tertial- och årsbokslut.
2. Har kommunstyrelsen utarbetat ändamålsenliga riktlinjer, rutiner eller styrdokument som beskriver hur uppsiktsplikten ska bedrivas? I vilken utsträckning och hur tillämpas dessa?	Nej. Kommunstyrelsen har inte utarbetat riktlinjer, rutiner eller styrdokument för uppsiktens bedrivande.

Delfråga	Svar
3. Utövar kommunstyrelsen en tillräcklig och effektiv uppsikt över nämnder och bolag?	<p>Delvis. Styrmodellen i Mål- och budgetprocessen klargör vilken information som nämnderna ska rapportera. Det finns rutiner och tillvägagångssätt för hur information ska samlas in. Uppföljningen av Mål och budget gör att kommunstyrelsen har ett tillräcklig uppsikt över nämndernas genomförande av fullmäktiges uppdrag och av nämndernas ekonomi. Enbart den information som framgår av denna rapportering säkerställer dock inte en tillräcklig och effektiv uppsikt.</p> <p>Delvis. Kommunstyrelsen har uppsikt över kommunens bolag framförallt baserad på bolagens tertialrapporter. Vi anser inte att uppsikten i tillräcklig grad omfattar genomförandet av bolagens ägardirektiv.</p>
4. Har kommunstyrelsen fastställt former för återrapportering till kommunfullmäktige?	<p>Nej. Kommunstyrelsen har inte fastställt former för återrapportering av uppsikten över nämnderna till kommunfullmäktige.</p> <p>Delvis. För bolagen redovisas i underlaget till kommunfullmäktige, då bolagens årsbokslut behandlas, kommunstyrelsens beslut och vad det grundar sig på och om bolagens verksamhet uppfyller ändamålen som kommunfullmäktige fastställt och följer de kommunala befogenheterna.</p>

Stockholm den 25 maj 2022

Gunnar Uhlin
EY

Bilaga 1 - Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Ordförande, kommunstyrelsen.
- ▶ 1:e vice ordförande, kommunstyrelsen.
- ▶ 2:e vice ordförande, kommunstyrelsen.
- ▶ Stadsdirektör.
- ▶ Ekonomi- och finansdirektör.
- ▶ VD Nacka Energi.
- ▶ VD Nacka vatten och avfall.
- ▶ Produktionsdirektör för välfärd samhällsservice.
- ▶ Social- och äldredirektör.
- ▶ Utbildnings- och arbetsmarknadsdirektör.
- ▶ Stadsutvecklingsdirektör.

Dokument:

- ▶ Kommunstyrelsens reglemente.
- ▶ Nämndreglementen.
- ▶ Reglemente för intern kontroll.
- ▶ Reglemente för kundval.
- ▶ Reglemente för mål- och resultatstyrning.
- ▶ Reglemente för ekonomistyrning.
- ▶ Kommunstyrelsens instruktion.
- ▶ Styrdokument i Nacka kommun.
- ▶ Bolagsordning för Nacka Stadshus AB, Nacka Energi och Nacka Energi Försäljning AB samt Nacka Vatten och avfall AB.
- ▶ Ägardirektiv för Nacka Stadshus AB, Nacka Energi AB samt Nacka Vatten och avfall AB.
- ▶ Kommunstyrelsens protokoll och handlingar, 2021 t.o.m. 2022-05-02.
- ▶ Kommunstyrelsens arbetsutskott, protokoll 2021 t.o.m. 2022-05-10.
- ▶ Styrelseprotokoll för Nacka Stadshus AB, Nacka Energi AB samt Nacka Vatten och avfall AB.
- ▶ Mål och budget 2021-2023 och 2022-2024.
- ▶ Nacka kommuns årsredovisning 2021.
- ▶ Nämnders och bolags tertialrapporter 2021.
- ▶ Årsbokslut 2021, Nacka Stadshus AB, Nacka Energi AB samt Nacka Vatten och avfall AB.