

2022-09-09

TJÄNSTESKRIVELSE

Dnr: KFKS 2022-00693

Revisionskrivelse B 5/2022 och revisionsrapport - Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt *Yttrande till kommunfullmäktiges revisorer*

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Kommunstyrelsen antar förslag yttrande över revisionskrivelse B 5/2022 – Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt enligt bilaga 3 till tjänsteskrivelse daterad den 9 september 2022.

Sammanfattning

Kommunens förtroendevalda revisorer har låtit EY genomföra en granskning med syftet att bedöma om kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt över den kommunala verksamheten på ett ändamålsenligt sätt. Revisorernas 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 effektivare uppsikt. Framför allt kan uppsikten bedrivas på ett mer medvetet, förebyggande och effektivt sätt.

Ärendet

Revisionernas granskning samt rekommendationer

Kommunens förtroendevalda revisorer har låtit EY genomföra en granskning med syftet att bedöma om kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt över den kommunala verksamheten på ett ändamålsenligt sätt. Av revisorernas skrivelse framgår att i korthet nedan.

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. Revisorerna bedömer beträffande bolagen 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. Revisorerna bedömer är att kommunstyrelsen har tillfredställande

förutsättningar, framför allt 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. Reglementet för intern kontroll som omfattar hela den kommunala verksamheten ger stöd för kommunstyrelsens uppsikt över nämnders och bolags genomförande av intern kontroll.

Bedömningen av kommunstyrelsens uppsikt baseras i huvudsak på att det i granskningen 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 revisorerna, att kommunstyrelse bör beskriva när, hur och i vilken omfattning som uppsikten ska genomföras. En årlig plan baserad på riskanalys för uppsiktens genomförande borde också finnas.

Granskningen har visat att det finns ett antal tillfällen 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.

Revisorernas 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 effektivare uppsikt. Framför allt kan uppsikten bedrivas på ett mer medvetet, förebyggande och effektivt sätt. Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen, rekommenderar revisorerna kommunstyrelsen att:

- 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 samt en plan för detta.
- Fastställa rutiner för när, hur och i vilken omfattning som uppsikten ska genomföras.
- Besluta om en årlig plan baserad på en riskanalys för uppsiktens genomförande
- I kommunstyrelsens reglemente klargöra att kommunstyrelsen har uppsiktsskyldighet över övriga nämnder m fl

- Årligen i samband med årsredovisningen lämna en kortfattad redogörelse till kommunfullmäktige om uppsiktens genomförande över nämnderna.
- Införa krav att bolagen ska lämna en årlig bolagsstyrningsrapport.
- Överväga vem som ska företräda ägarrollen för kommunens aktiebolag.
- Överväga att ta fram och besluta om en bolagspolicy.
- Utvärdera kommunens samlade system för intern kontroll i enlighet med reglementet för intern kontroll.

Stadsledningskontoret utredning, bedömning och förslag på yttrande

Uppsiktspflicht enligt kommunallagen

Enligt 6 kap. 1 § ska kommunstyrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Kommunstyrelsen ska även ha uppsikt över sådan avtalsamverkan som sker enligt 9 kap. 37 § kommunallagen eller enligt annan lag eller författning. Uppsikten inbegriper även kommunal verksamhet som bedrivs i sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2-6 §§ kommunallagen och sådana kommunalförbund som kommunen är medlem i.

Uppsiktsansvaret ligger på en övergripande nivå och innebär i stort att kommunstyrelsen ska följa upp om verksamheterna lever upp till fullmäktiges fastställda mål för verksamheten, om verksamheten följer de lagar och regler som ska tillämpas på området och om verksamheten håller sig inom sin budgetram (se prop. 1990/91:117 s. 90 och 195 f.).

Förstärkt uppsiktspflicht

Den förstärkta uppsiktspflichten framgår av 6 kap. 9-10 §§ kommunallagen och innebär att kommunstyrelsen i årliga beslut för varje bolag ska pröva om verksamheten har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om kommunstyrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till kommunfullmäktige om så kallade nödvändiga åtgärder. Kommunstyrelsen ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 10 kap. 3-5 §§ kommunallagen är uppfyllda i fråga om sådana aktiebolag som avses i de bestämmelserna.

Kommunstyrelsens förstärkta uppsiktspflicht har blivit föremål för laglighetsprövning (dom i mål 6335-16, Högsta förvaltningsdomstolen). Högsta förvaltningsdomstolen har i en dom den 22 maj 2018 prövat omfattningen av kommunstyrelsens uppsiktspflicht över kommunala aktiebolag. De slog i sin dom fast att uppsiktsskyldigheten är övergripande 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 kompetensenlig. I målet prövades även omfattningen av själva laglighetsprövningen. Högsta förvaltningsdomstolen kom fram till att föremålet för domstolens prövning är kommunstyrelsens beslut om verksamheten som helhet. Detta innebär att en laglighetsprövning av kommunstyrelsens beslut inte innefattar frågan om av bolaget fattade beslut eller specifika affärshändelser har varit kompetensenliga eller inte.

Bedömning och förslag på yttrande utifrån revisorernas rekommendationer

Punkt 1 -4 i revisorernas rekommendationer;

- **Definiera uppsikten**
- **Riktlinjer för kommunstyrelsens uppsikt**
- **Rutiner för när, hur och i vilken omfattning som uppsikten ska genomföras**
- **Årlig plan baserad på en riskanalys för uppsiktens genomförande**

Utifrån att ovan punkter 1-4 har beröring på varandra sker en samlad bedömning nedan.

Det kan inledningsvis konstateras att det varken av kommunallagen eller dess förarbeten framgår hur kommunstyrelsens uppsikt ska utformas, vad den ska innehålla samt hur den ska genomföras. I likhet med vad som anges i revisionsrapporten så är det kommunstyrelsen själv som bestämmer formerna för hur uppsikten ska genomföras. Det finns således inga krav utifrån kommunallagen eller annan lagstiftning om att uppsiktplikten ska definieras särskilt eller att det ska antas riktlinjer eller styrande dokument inom området. Utifrån att det inte finns några lagkrav inom området återstår frågan om det finns ett faktiskt behov av en definition och/eller riktlinjer avseende uppsiktplikten utifrån revisorernas rekommendationer. Stadsledningskontoret kan konstatera att formerna för kommunstyrelsens utövande av uppsiktplikten fungerar ändamålsenligt och effektivt. Det kan däremot konstateras att det finns skäl att kort redogöra för hur kommunstyrelsen utför uppsiktplikten årligen så att denna metod tydligare kommuniceras internt och externt. Denna redogörelse kan lämpligen anges i Mål och budget under avsnittet ”Kommunstyrelsen”. Av nämnda avsnitt finns redan en kortare redogörelse för kommunstyrelsens ansvar och då bör ett avsnitt om formerna för uppsiktplikten kunna anges där framöver. Det bedöms inte finnas skäl att besluta om ett eget styrande dokument enbart för kommunstyrelsens lagstadgade uppsiktspflicht. Redan befintliga styrdokument bör användas för att hålla nere antalet styrande dokument i kommunen. Av detta skäl är det att rekommendera att uppsiktspflichten istället redogörs för i Mål och budget som ovan anges.

- **Klargöra kommunstyrelsens reglemente utifrån att kommunstyrelsen har uppsiktskyldighet över övriga nämnder med flera**

Då det av kommunallagen tydligt framgår att kommunstyrelsen har en uppsiktspflicht över såväl nämnder som kommunala bolag så finns det inga skäl till att reglera detta i kommunstyrelsens reglemente. Syftet med nämndernas reglementen är framför allt att kommunfullmäktige ska besluta om ansvarsfördelning och verksamhet för sådana frågor som inte framgår av lag. Uppsiktsplikten är enligt kommunallagen särskilt förbehållen kommunstyrelsen och kan aldrig delegeras till en annan nämnd. Kommunstyrelsens reglemente bör av dessa skäl lämnas oförändrat i detta avseende.

- **Årligen i samband med årsredovisningen lämna en kortfattad redogörelse till kommunfullmäktige om uppsiktens genomförande över nämnderna**

Under våren fattas årligen beslut om sammanträdesdagar för kommunstyrelsens arbetsutskott, kommunstyrelsen och för kommunfullmäktige avseende nästkommande år. I anslutning till detta ärende beslutas även tidplaner i ekonomiärendet för nästkommande år. Stadsledningskontoret föreslår att det sistnämnda ärendet utvecklas och även inkluderar bedömning av det som nämnderna/bolagen ska verkställa/följa under året såsom exempelvis intern kontroll, miljöprogrammet och kommunens kundval. I kommunens årsredovisning sker därefter en övergripande återrapporering. Återkoppling i form av fördjupad analys kan göras under året men i kommunens årsredovisning sker det en övergripande sammanfattning. Fullt ut kan detta vara genomfört senast i årsredovisningen 2024.

- **Införa krav att bolagen ska lämna en årlig bolagsstyrningsrapport**

Stadsledningskontoret delar till viss del revisorernas uppfattning om att en bolagsstyrningsrapport kan utgöra ett viktigt komplement till övrig rapportering och ett av underlagen som kommunstyrelsen kan basera sin bedömning på om verksamheten har bedrivits i enlighet med ändamålet och den kommunala kompetensen. Redan idag tar Nacka Vatten och Avfall AB fram en bolagsstyrningsrapport, vilken inte är obligatorisk.

I sammanhanget ska det noteras att det pågår ett arbete med en översyn av styrningen av kommunens bolag, där moderbolaget föreslås ges en mer aktiv roll.

Stadsledningskontoret har skrivit fram ett ärende - *Ägardirektiv för kommunens bolag samt egna kapitalet i Nacka vatten och avfall AB* (KFKS 2022/449) som väntas gå vidare till kommunstyrelsen och sedan för slutligt beslut i kommunfullmäktige. Av de föreslagna ägardirektiven för de kommunala bolagen föreslås av punkten 11 Förvaltningsberättelse nedan.

Bolagets styrelse ska årligen i förvaltningsberättelsen, utöver vad aktiebolagslagen stadgar, redovisa hur verksamheten bedrivits och utvecklats mot bakgrund av det i bolagsordningen angivna syfte och ramarna

med densamma. Bolaget ska i förvaltningsberättelsen återrapportera hur verksamheten bedrivits i förhållande till ägardirektiv.

Uttalandet ska vara så utformat att det kan läggas till grund för kommunstyrelsens uppsikt och beslut enligt 6 kap. 1 § kommunallagen samt till lekmanrevisorernas granskning.

Ovan föreslagna form av rapportering bedöms utgöra en viktig del för effektiv och ändamålsenlig uppsiktspflicht och dessutom medföra en förstärkt bolagsstyrning vilket ligger i linje med revisorernas rekommendationer även om benämningen inte är just bolagsstyrningsrapport.

- **Överväga vem som ska företräda ägarrollen för kommunens aktiebolag**

Revisorerna skriver att ”i det fall kommunen har bildat en aktiebolagsrättslig koncern förekommer det att utövandet av ägarrollen fördelas mellan kommunstyrelsen och moderbolaget till exempel 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.”

Som framgår av punkten ovan pågår ett arbete med en översyn av styrningen av kommunens bolag, där moderbolaget föreslås ges en mer aktiv roll. Syftet med ärendet är att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan moderbolaget och kommunstyrelsen/kommunfullmäktige, vilket föreslås ske genom en större översyn av de kommunala bolagens ägardirektiv. Nacka Stadshus AB föreslås där att få ett samlat uppdrag, utifrån ett tydligt koncernperspektiv och utöva en tydligare ägarstyrning över kommunens helägda dotterbolag. Utifrån de i ärendet föreslagna ägardirektiven får såväl Nacka Stadshus AB som dess dotterbolag ett tydligt fokus på koncernnyttan, den samlade styrningen och kommunens styrmodell. De förslag som stadsledningskontoret lämnat i ovan ärende innebär således att ägarrollen förtydligas vilket bedöms ligga i linje med revisorernas rekommendation.

- **Överväga att ta fram och besluta om en bolagspolicy**

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

Stadsledningskontoret bedömer att det inte finns något behov av att besluta om en särskild bolagspolicy. Som angetts av punkten ovan har stadsledningskontoret genomfört en översyn för att utveckla och stärka styrningen av de kommunala bolagen. Detta arbete har bland annat inbegripit ett arbete för att se över ägarstyrningen, vilket bland annat inbegriper en enhetlig, effektiv och ändamålsenlig styrning. De områden som brukar beröras i en bolagspolicy för kommunala bolag finns redan integrerade i de ägardirektiv

som stadsledningskontoret arbetat fram. Ett särskilt behov av ett eget styrande dokument fyller därför ingen funktion i detta avseende.

- **Utvärdera kommunens samlade system för intern kontroll i enlighet med reglementet för intern kontroll**

Ett verktyg 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.

Nuvarande reglemente för intern kontrollplanen beslutades av kommunfullmäktige i september 2020. Stadsledningskontoret anser att det är för tidigt att göra en utvärdering då rutinerna ännu inte satt sig. I stället föreslår stadsledningskontoret att en utvärdering görs under 2023 i samband med den årliga uppföljningen av internkontrollplanen.

Ekonomiska konsekvenser

Stadsledningskontorets bedömning och förslag på yttrande utifrån revisorernas rekommendationer innebär inga ekonomiska konsekvenser. Det kan däremot noteras att en väl fungerande uppsiktsplikt medför att det finns goda förutsättningar för att det säkerställs att nämnder och kommunala bolag lever upp till fullmäktiges fastställda mål för verksamheten samt att verksamheten följer de lagar och regler som ska tillämpas på området samt att verksamheten håller sig inom sin budgetram.

Konsekvenser för barn

Stadsledningskontorets bedömning och förslag på yttrande utifrån revisorernas rekommendationer innebär inga konsekvenser för barn.

Bilagor

1. Revisionsskrivelse B 5/2022 – Granskning av kommunstyrelsens uppsiktspflicht
2. Revisionsrapport B&5/2022 – Granskning av kommunstyrelsens uppsiktspflicht
3. Förslag på yttrande

Jörn Karlsson
Ekonomi- och finansdirektör
Stadsledningskontoret

Anneli Sagnérius
Kommunjurist
Juridik- och kanslistaben

Maria Andersson
Finanschef
Ekonomi- och finansstaben

Ebba Lindström
Strateg ekonomisk optimering
Ledningsstaben