Uppföljande granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Nacka kommun

The better the question. The better the answer.
The better the world works.

Shape the future
with confidence

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning 1
1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer 2
2. Inledning 4
2.1 Bakgrund 4
2.2 Syfte och revisionsfrågor 4
2.3 Revisionskriterier 4
2.4 Genomförande och avgränsning 5
2.5 Bedömningsnivå 5
3. Utgångspunkter för granskningen 6
3.1 Kommunallagen (2017:725) 6
3.2 Granskning av uppsiktsplikten (från 2022) 6
3.3 Revidering av bolagsstyrning 7
4. Resultat av genomförd granskning 9
4.1 Rekommendation 1 till 4 9
4.2 Rekommendation 5 10
4.3 Rekommendation 6 11
4.4 Rekommendation 7 12
4.5 Rekommendation 8 14
4.6 Rekommendation 9 15
4.7 Rekommendation 10 16
5. Bilaga 1 18

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har på uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer genomfört en uppföljande granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt. De förtroendevalda revisorerna genomförde 2022 en granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Den samlade bedömningen var att uppsikten över nämnder och bolag delvis utövades på ett ändamålsenligt sätt. Syftet med den uppföljande granskningen har varit att bedöma vilka åtgärder kommunstyrelsen har vidtagit med anledning av revisionens bedömningar och om de tidigare rekommendationerna har omhändertagits på ett ändamålsenligt sätt.

Utifrån granskningens syfte är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsen delvis har vidtagit åtgärder med anledning av revisionens tidigare bedömningar och rekommendationer.

Granskningen visar att kommunstyrelsen har behandlat den tidigare granskningen och antagit ett yttrande över revisionens bedömningar och rekommendationer. Däremot gav kommunstyrelsen inte stadsledningskontoret några särskilda uppdrag att vidta åtgärder med utgångspunkt i rekommendationerna eller de ställningstaganden som redovisades i yttrandet. Detta innebär att flera av de åtgärder som har genomförts efter den tidigare granskningen inte har sin direkta grund i ett uppdrag kopplat till revisionsrapporten, utan i andra utvecklingsprocesser inom kommunen.

Sedan den tidigare granskningen har flera åtgärder vidtagits som stärker kommunstyrelsens förutsättningar att utöva uppsikt, framför allt i förhållande till de kommunala bolagen. Kommunens bolagsstyrning har utvecklats genom bolagsöversynen, avvecklingen av Nacka Stadshus AB, revideringen av kommunstyrelsens reglemente samt antagandet av en bolagspolicy med tillhörande stödjande styrdokument. Genom dessa förändringar har kommunstyrelsens ägarroll, kommunstyrelsens verksamhetsutskotts roll samt formerna för den löpande uppsikten över bolagen tydliggjorts. Vi bedömer därför att kommunen har tagit flera steg i riktning mot en mer sammanhållen och tydlig bolagsstyrning.

Samtidigt visar granskningen att rekommendationerna inte fullt ut har omhändertagits. Det saknas fortfarande särskilda riktlinjer, rutiner och en årlig riskbaserad plan som tydliggör hur kommunstyrelsens uppsikt ska planeras, genomföras och följas upp. Det är inte heller tydliggjort vilken information som kommunstyrelsen behöver från nämnder och bolag för att kunna fullgöra uppsikten, hur informationen ska samlas in och redovisas eller hur kommunstyrelsen ska agera vid identifierade avvikelser. Vidare har uppsiktsplikten över övriga nämnder inte klargjorts uttryckligen i kommunstyrelsens reglemente.

Granskningen visar också att återrapporteringen i årsredovisningen har utvecklats genom att uppföljningen av övergripande mål, nämndernas fokusområden, indikatorer och årets utfall redovisas. Däremot lämnas inte någon särskild redogörelse till kommunfullmäktige om uppsiktens genomförande över nämnderna. Någon fördjupad analys av uppsiktens genomförande har inte heller genomförts. Vidare har inte någon utvärdering av kommunens samlade system för intern kontroll genomförts, trots att detta angavs i kommunstyrelsens tidigare yttrande.

Sammantaget bedömer vi att kommunstyrelsen delvis har vidtagit ändamålsenliga åtgärder med anledning av revisionens tidigare rekommendationer. De mest konkreta åtgärderna avser bolagsstyrningen, där ansvarsfördelning, ägarroll och uppsikt över de kommunala bolagen har förtydligats. Dock kvarstår behovet av att utveckla ett tydligare, mer samlat och formaliserat ramverk för kommunstyrelsens uppsikt över nämnder och bolag som helhet.

Detta omfattar bland annat uppsiktens inriktning, informationsbehov, riskbaserad planering, genomförande, återrapportering och åtgärdshantering.

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi **kommunstyrelsen** att:

- Säkerställa att formerna för kommunstyrelsens uppsikt över nämnder och bolag dokumenteras, inklusive inriktning, informationsbehov, genomförande, rapportering och hantering av identifierade avvikelser.
- Besluta om en årlig riskbaserad plan för uppsikten, med angivande av prioriterade områden.
- Säkerställa att kommunstyrelsens genomförda uppsikt över nämnderna återrapporteras samlat till kommunfullmäktige.
- Följa upp att bolagens förvaltningsberättelser motsvarar kraven på rapportering om bolagens syfte, ramar och ägardirektiv.
- Utvärdera kommunens samlade system för intern kontroll i enlighet med reglementet för intern kontroll.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

De förtroendevalda revisorerna har utifrån risk- och väsentlighetsanalys beslutat följa upp den granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt som genomfördes år 2022. Den samlade bedömningen var då att kommunstyrelsens uppsikt över nämnder och bolag delvis utövas på ändamålsenligt sätt men granskningen identifierade flera brister bland annat saknades tillräckliga förutsättningar att bedriva planerad och effektiv uppsikt som täcker in uppsiktsskyldigheten i sin helhet. Granskningen visade också att det saknas formaliserat stöd för uppsiktens genomförande och att kommunstyrelsen inte definierat vad uppsikten innebär, beslutat om riktlinjer och rutiner eller klargjort hur tjänstepersonorganisationen ska biträda kommunstyrelsen i uppsiktens genomförande. Det fanns tillfredsställande förutsättningar för uppsikt av bolagens ekonomiska förutsättningar men inte bolagens genomförande av ägardirektiven. Den tidigare granskningen resulterade i tio huvudrekommendationer, varav den första omfattade fem preciseringar.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med den uppföljande granskningen har varit att bedöma de åtgärder som kommunstyrelsen vidtagit utifrån revisionens bedömningar samt huruvida de rekommendationer som revisionen lämnat inom ramen för ovanstående granskning har omhändertagits/åtgärdats på ett ändamålsenligt sätt.

I den uppföljande granskningen besvaras följande revisionsfrågor.

- Har kommunstyrelsen behandlat granskningarna på nämndsmöte?
- Har kommunstyrelsen givit förvaltningen i uppdrag att vidta åtgärder med utgångspunkt från revisionens granskningar?
- Har ändamålsenliga åtgärder vidtagits med utgångspunkt från lämnade rekommendationer?
- Är vidtagna åtgärder i linje med de svar kommunstyrelsen lämnade till kommunrevisionen i samband med granskningen?
- Har åtgärderna följts upp och återrapporterats till kommunstyrelsen?

2.3 Revisionskriterier

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

- Kommunallagen (2017:725)
- Kommunstyrelsens yttrande över den tidigare granskningen
- Kommunstyrelsens reglemente
- Reglemente för intern kontroll
- Bolagspolicy
- Så gör vi i Nacka - Bolagsstyrning
- Det gemensamma ägardirektivet

2.4 Genomförande och avgränsning

Granskningen baseras på dokumentstudier och intervjuer. Dokumentstudier har utgått från styrdokument, protokoll, rutiner, riktlinjer och ägardirektiv. Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens presidium och ansvariga tjänstepersoner.

Granskningen avser kommunstyrelsens åtgärder efter den tidigare granskningen 2022 och omfattar underlag till och med oktober 2026. Uppföljningen är avgränsad till de tio rekommendationer som lämnades i den tidigare granskningen. Granskningen omfattar inte en fullständig prövning av om kommunstyrelsens samlade uppsikt under perioden varit tillräcklig.

Rapporten är kvalitetssäkrad enligt EY:s interna rutiner. Samtliga intervjuade har givits möjlighet att faktagranska rapporten.

2.5 Bedömningsnivå

I granskningen har följande bedömningsnivåer använts för att beskriva hur väl kommunstyrelsen i Nacka hanterat rekommendationerna från tidigare granskning.



3. Utgångspunkter för granskningen

3.1 Kommunallagen (2017:725)

Av 6 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) framgår att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter samt ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Uppsikten omfattar även kommunal verksamhet som bedrivs i kommunala juridiska personer och kommunalförbund där kommunen är medlem.

Av 6 kap. 6 § framgår vidare att varje nämnd inom sitt område ska säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål och riktlinjer samt tillämpliga bestämmelser, och att den interna kontrollen är tillräcklig.

3.2 Granskning av uppsiktsplikten (från 2022)

Under 2022 genomförde revisorerna i Nacka en granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt över den kommunala verksamheten. Syftet med granskningen var att bedöma om kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt över den kommunala verksamheten på ett ändamålsenligt sätt.

Den sammanfattande bedömningen från den tidigare granskningen var att uppsikten över nämnder och bolag delvis utövas på ett ändamålsenligt sätt. Det fanns 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.

Bedömningen grundades på att kommunstyrelsen i Nacka kommun i huvudsak hade goda förutsättningar för uppsikt över nämndernas ekonomi, mål och uppdrag genom den gemensamma styrmodellen samt reglementet för intern kontroll.

När det gällde de kommunala bolagen bedöms uppsikten över ekonomi och utveckling som tillfredsställande, men uppföljningen av hur ägardirektiven genomförs var otillräcklig.

Granskningen visade även på att kommunstyrelsen saknar ett formaliserat och tydligt ramverk för hur uppsikten ska genomföras, inklusive definitioner, riktlinjer, rutiner och en riskbaserad årlig plan. Det fanns även en risk att viktiga uppsiktsfrågor hanterades i begränsade kretsar och att informationen inte nådde fram till hela kommunstyrelsen, trots att uppsiktsansvaret gäller kommunstyrelsen som helhet.

Baserat på iakttagelserna lämnade revisionen följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- 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 uppsiktskyldighet 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.

3.3 Revidering av bolagsstyrning

Sedan den tidigare granskningen har en översyn av kommuns bolagsorganisation genomförts som resulterade i en omorganisation.

Kommunstyrelsen beslutade 2024-03-04[1] att ge stadsledningskontoret i uppdrag att genomföra en översyn av kommunens bolagsorganisation i syfte att minimera administration, stärka effektiviteten och främja kommunens framdrift.

Vid tidpunkten för bolagsöversynen hade Nacka kommun ett moderbolag, Nacka Stadshus AB, som tillsammans med sina dotterbolag utgjorde kommunens bolagskoncern.

Återrapportering av bolagsöversynen skedde 2024-06-03[2] till kommunstyrelsen. Översynen framhöll att avveckling av moderbolaget med kommunen som ny direktägare av resterande bolag var det mest lönsamma alternativet.

Kommunstyrelsen beslutade att föreslå till kommunfullmäktige att anta bolagsöversynen och de förändringar som översynen resulterade i. Kommunfullmäktige beslutade 2024-06-17[3] om att anta bolagsöversynen med samtliga förändringar. Översynen resulterade i att Nacka Stadshus AB avvecklades och samtliga aktier i dotterbolagen överläts till Nacka kommun.

För att stärka styrning av de kommunala bolagen beslutade kommunfullmäktige att:

- Anta en *bolagsstyrningspolicy* som tydliggör ansvar och ägarstyrning samt att stadsdirektören, på delegation från kommunstyrelsen beslutar om styrdokumentet *så här gör vi i Nacka* som konkretiserar bolagsstyrningen.
- Revidera *kommunstyrelsens reglemente* med anledning av att förtydliga att kommunstyrelsen utövar ägarrollen för de kommunala bolagen. Reglementet förtydligar även att kommunstyrelsens verksamhetsutskott fullgör de ägarstyrningsuppgifter som tidigare ålagt moderbolaget.
- *Stadsdirektörens instruktion* revideras med anledning av att förtydliga att stadsdirektören utgör den funktion som VD för Nacka Stadshus AB tidigare haft (t.ex. lönesättning och avgörande om ett ärende ska underställas

[1] § 55
[2] § 146
[3] § 123

kommunstyrelsen).

- Samtliga *ägardirektiv* och *bolagsordningar* revideras med hänsyn till avvecklandet av Nacka stadshus AB.

4. Resultat av genomförd granskning

Nedan följer en genomgång över hur kommunstyrelsen hanterat, åtgärdat samt följt upp på de tio rekommendationerna som lämnades i den tidigare granskningen.

Kommunstyrelsen i Nacka behandlade den tidigare revisionsrapporten vid sammanträdet 2022-10-03[4]. Vid behandlingen antog kommunstyrelsens yttrande över revisionsrapporten *granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt*.

Kommunstyrelsen gav ett gemensamt svar på rekommendation 1[5] till 4 gällande hur de avsåg att hantera de rekommendationerna. Med anledning av det hanteras behandlingen av de rekommendationerna gemensamt i denna uppföljande granskning. För övriga rekommendationer gav kommunstyrelsen individuella svar gällande hur de avsågs att behandlas. De rekommendationerna hanteras således separat i egna avsnitt.

4.1 Rekommendation 1 till 4

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 yttrandet framhöll kommunstyrelsen att det saknas formella lagkrav på hur uppsiktsplikten ska organiseras och genomföras. Att uppsiktsplikten är lagstadgad innebär enligt kommunstyrelsen inte något krav på att anta ett specifikt styrdokument för området. Kommunstyrelsen bedömde att uppsikten redan fungerade effektivt och ändamålsenligt inom ramen för den befintliga styrningen samt att ytterligare styrdokument inte skulle bidra till en effektivare organisation.

Kommunstyrelsen bedömde vidare att befintliga styrdokument, tillsammans med kommunallagens bestämmelser, gav tillräcklig reglering och vägledning för arbetet med uppsikten. I yttrandet betonades också kommunens ambition att begränsa antalet styrdokument.

Med det konstaterat framgick det av yttrandet att återrapporteringen av uppsikten kunde förtydligas och förstärkas genom en årlig redogörelse i kommunens årliga *Mål och budget*. Under avsnittet *Kommunstyrelsen* i *Mål och budget* rekommenderades att en årlig återrapportering av kommunens metod för uppsiktsplikten redogörs.

[4] § 260
[5] Rekommendationerna om att definiera

Kommunstyrelsen beslutade inte om att ge stadsledningskontoret några uppdrag baserat rekommendationerna eller yttrandet.

Sedan 2022 har metoden för Nacka kommuns uppsiktsplikt förtydligats i *Mål och budget* (2023[6], 2024[7], 2025[8] och 2026[9]). Det framgår numera i *Mål och budget* att kommunstyrelsen ska följa upp om kommunens verksamheter lever upp till kommunfullmäktiges fastställda mål för verksamheten, om verksamheterna följer de lagar och regler som tillämpas inom det område verksamheten är aktiv, samt om verksamheten håller sig inom sin angivna budgetram. Denna återrapportering återfanns inte i Nacka kommuns *Mål och budget* innan granskningen 2022.

Under genomförda intervjuer har det framhållits att en översyn av kommunens rådande styrdokument avses genomföras i samband med nästkommande mandatperiod. Syftet med översynen ska vara att kartlägga kommunens styrdokument och lokalisera brister samt luckor. Inget formellt beslut har dock fattats gällande genomförandet av översikten.

4.1.1 Bedömning

Vår bedömning är att rekommendation 1 till 4 delvis är omhändertagna.

Bedömningen grundar vi på att kommunstyrelsen inte beslutat om särskilda riktlinjer, rutiner eller en årlig riskbaserad plan för uppsiktens genomförande. Kommunstyrelsen har inte heller gett stadsledningskontoret något uppdrag med anledning av rekommendationerna eller yttrandet.

Samtidigt ser vi det som positivt att metoden för kommunstyrelsens uppsiktsplikt har förtydligats i kommunens årliga *Mål och budget*. Vi ser det som positivt att det framgår att kommunstyrelsen årligen ska följa upp om kommunens verksamheter lever upp till kommunfullmäktiges mål, om de följer tillämpliga lagar och regler samt håller sig inom beslutad budgetram.

Mot denna bakgrund bedömer vi att vissa förtydliganden har gjorts, men att rekommendationerna ännu inte fullt ut har omhändertagits eftersom uppsiktens inriktning, genomförande, informationsbehov och åtgärdshantering inte har formaliserats i särskilda styrande dokument eller rutiner.

4.2 Rekommendation 5

I kommunstyrelsens reglemente klargöra att kommunstyrelsen har uppsiktskyldighet över övriga nämnder m fl.

I yttrandet framgår att kommunstyrelsen inte ansåg att det fanns någon anledning att revidera reglementet. Det motiverades genom att lyfta att kommunallagen tydliggör att det är kommunstyrelsen som ansvarar för uppsikten över kommunens nämnder samt de kommunala bolagen. Kommunstyrelsen betonade i sitt yttrande att de ansåg att ett reglemente hade till syfte att tydliggöra ansvarsfördelning i frågor som inte reglerades i kommunallagen. Därav framhölls det att ett klargörande i reglementet inte ansågs vara ändamålsenligt.

[6] Kommunfullmäktige, 2022-11-14 § 289
[7] Kommunfullmäktige, 2023-11-13 § 332
[8] Kommunfullmäktige, 2024-11-18 § 183
[9] Kommunfullmäktige, 2025-11-17 § 162

Kommunstyrelsen beslutade inte om att ge stadsledningskontoret några uppdrag baserat på rekommendationen eller yttrandet.

I samband med bolagsöversynen (presenterad i avsnitt 3.3) genomfördes en revidering av kommunstyrelsens reglemente[10]. Revideringen resulterade i att kommunstyrelsens ansvar att utöva ägarrollen över kommunens helägda bolag förtydligades. Vidare förtydligades det i reglementet att kommunstyrelsens verksamhetsutskott ska fullgöra ägarstyrningsuppgifter[11] kopplade till de helägda bolagen, i enlighet med kommunens bolagspolicy (vidare presenterat i avsnitt 4.6). Sedan revideringen av reglementet framgår även att kommunstyrelsen ska ha den fortlöpande uppsikten över verksamheten i de kommunala bolagen avseende ändamål, ekonomi samt efterlevnad av ägardirektiven.

I reglementet har inga klargörande tillägg inkluderats med syfte att förtydliga kommunstyrelsens uppsiktsskyldighet över de övriga nämnderna. Med det konstaterat framgår det av kommunstyrelsens reglemente att de ansvarar för att bevaka att kommunfullmäktige får en uppföljning från samtliga nämnder av hur de av kommunfullmäktiges fastställda mål uppnås, hur verksamheterna utvecklas samt hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret. I intervju har det bekräftats att ingen revidering av kommunstyrelsens reglemente har genomförts för att explicit förtydliga kommunstyrelsens uppsiktskyldighet över övriga nämnder.

4.2.1 Bedömning

Vår bedömning är att rekommendation 5 i allt väsentligt är omhändertagen.

Bedömningen grundar vi på att kommunstyrelsens reglemente har reviderats och att det numera tydliggörs att kommunstyrelsen utövar ägarrollen för de helägda kommunala bolagen samt har fortlöpande uppsikt över bolagens verksamhet avseende ändamål, ekonomi och efterlevnad av uppställda direktiv.

Samtidigt har kommunstyrelsens reglemente inte kompletterats med något som specifikt klargör kommunstyrelsens uppsiktsplikt över de övriga nämnderna. Med det konstaterat så framgår det av reglementet att kommunstyrelsen ska bevaka samtliga nämnder för att säkerställa att kommunfullmäktiges fastställda mål uppnås, hur nämndernas verksamhet utvecklas och den ekonomiska ställningen under budgetåret.

Mot denna bakgrund bedömer vi att rekommendationen i allt väsentligt har omhändertagits genom förtydliganden som gjorts avseende de kommunala bolagen samt att det framgår att kommunstyrelsen ska bevaka övriga nämnder.

4.3 Rekommendation 6

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

I kommunstyrelsens yttrande lyftes att verksamhetsårets sista uppföljning av ekonomi ska utvecklas för att även inkludera bedömning av uppgifter som nämnderna och bolagen ska verkställa och följa under verksamhetsåret. Återrapportering av detta ska sedan ske i samband med kommunens årsredovisning. En fullständig återrapportering bedömdes kunna ske först i årsredovisningen för 2024. Slutligen framkom av yttrandet att en fördjupad analys av uppsiktsplikten kunde genomföras under verksamhetsåret.

[10] Kommunfullmäktige, 2024-06-17 § 123

[11] Ett utskott ansvarar aldrig för uppsikten

Baserat på yttrandet lämnade kommunstyrelsen inte något uppdrag till stadsledningskontoret. Inget beslut om att genomföra en fördjupad analys fattades vid behandlingen av revisionsrapporten.

Kommunfullmäktige i Nacka kommun har antagit fyra övergripande mål[12] som gäller all kommunal verksamhet, både nämnder och bolag. Kommunfullmäktige antar de övergripande målen årligen i kommunens *mål och budget*[13]. Utifrån de övergripande målen fastställer kommunfullmäktige nämndernas fokusområden med resultatindikatorer. I Nacka kommuns årsredovisningar för 2024[14] och 2025[15] redovisas uppföljningen av de övergripande målen. Tillhörande uppföljningen av respektive övergripande mål framgår uppföljning av nämndernas fokusområden, tillhörande indikatorer samt årets utfall. Innan 2022 genomfördes inte uppföljning av kommunens övergripande mål eller nämndernas fokusområden i årsredovisningen.

En kortfattad skriftlig redogörelse till kommunfullmäktige gällande kommunstyrelsens genomförda uppsikt av nämnderna återfinns dock inte i årsredovisningarna.

En fördjupad analys gällande uppsiktens genomförande har inte genomförts sedan den tidigare granskningen, vilket även bekräftats av genomförda intervjuer.

4.3.1 Bedömning

Vår bedömning är att rekommendation 6 delvis är omhändertagen.

Bedömningen grundar vi på att uppföljningen av kommunfullmäktiges övergripande mål samt nämndernas fokusområden har utvecklats sedan den tidigare granskningen. Att uppföljningen i årsredovisningen förtydligats så det tydligt går att följa upp nämndernas fokusområden med tillhörande indikatorer samt kommunens övergripande mål ser vi som positivt.

Samtidigt ser vi det som en brist att en skriftlig redogörelse av genomförd uppsikt av kommunens nämnder inte genomförts i årsredovisningen. Slutligen grundar vi bedömningen på att det inte genomförts någon fördjupad analys av uppsiktens genomförande i kommunen.

Mot denna bakgrund bedömer vi att åtgärder har vidtagits, men att rekommendationen ännu inte är fullt ut omhändertagen.

4.4 Rekommendation 7

Införa krav att bolagen ska lämna en årlig bolagsstyrningsrapport.

I kommunstyrelsens yttrande framgår att Nacka Vatten och Avfall AB redan på eget initiativ upprättar en årlig bolagsstyrningsrapport. Det framhölls vidare att en översyn av kommunens bolagsorganisation, där Nacka Stadshus AB förväntades få ett större ansvar, genomfördes i samband med yttrandet.

Vidare lyftes det i yttrandet att det pågick en översyn av Nacka Vatten och Avfall AB:s ägardirektiv med syfte att förtydliga kravet på bolagets förvaltningsberättelse. Översynen skulle resultera i en revidering som ställde högre krav på bolaget att i förvaltningsberättelsen redovisa hur verksamheten bedrivits i förhållande till ägardirektivet. Mot den bakgrund

[12] (1) Maximalt värde för skattepengarna, (2) bästa utveckling för alla, (3) Attraktiva livsmiljöer i hela Nacka och (4) Stark och balanserad tillväxt.
[13] Kommunfullmäktige 2025-11-17 § 162
[14] Kommunfullmäktige 2025-04-28 § 59
[15] Kommunfullmäktige 2026-04-27 § 84

bedömde kommunstyrelsen att det inte fanns något behov av att de kommunala bolagen årligen upprättar bolagsstyrningsrapporter.

Kommunstyrelsen beslutade inte om att ge stadsledningskontoret några uppdrag baserat på rekommendationen eller yttrandet.

I samband med bolagsöversynen (presenterat i avsnitt 3.3) har Nacka Stadshus AB avvecklats och kommunstyrelsen och dess verksamhetsutskott har tilldelats ett större ansvar att för uppsiktsplikten och ägarstyrningen av de kommunala bolagen.

I samband med att kommunfullmäktige antog bolagspolicyn med tillhörande stöddokument (vidare presenterad i avsnitt 4.6) har krav ställts på samtliga kommunala bolag gällande återrapportering i förvaltningsberättelsen. Rapporteringen ska utgöra ett underlag för kommunstyrelsens fortlöpande uppsikt över bolagen. De kommunala bolagen ska i sina förvaltningsberättelser redovisa hur verksamheten bedrivits och utvecklats i förhållande till bolagens syften och ramar. Vidare ska bolagen i sina förvaltningsberättelser redovisa hur respektive verksamhet bedrivits i enlighet med ägardirektivet.

Granskningen av bolagens förvaltningsberättelser för 2025 visar att samtliga bolag redovisar verksamhetens utveckling och väsentliga händelser under året. I förvaltningsberättelserna saknas dock en tydlig och strukturerad återrapportering av hur verksamheten bedrivits i förhållande till ägardirektiven. Det framgår inte heller genomgående hur verksamhetens resultat och utveckling relaterar till det kommunala ändamålet eller det syfte som anges i bolagsordningen. Förvaltningsberättelserna ger därmed endast i begränsad utsträckning ett samlat underlag för att bedöma bolagens efterlevnad av ägardirektiv och uppfyllelse av kommunalt ändamål. Utifrån genomgången varierar omfattningen av denna redovisning mellan bolagen, någon systematisk uppföljning mot ägardirektiven har inte kunnat verifieras i granskningen. När kommunstyrelsens verksamhetsutskott hanterade årsredovisningarna för de kommunala bolagen noterade de ingen avvikelse kopplad till återrapporteringen[16].

Ingen revidering av *Nacka Vatten och Avfall AB:s ägardirektiv*[17] har genomförts som resulterat i att det finns krav på att bolagets förvaltningsberättelse ska beskriva hur bolaget arbetar med sitt ägardirektiv.

4.4.1 Bedömning

Vår bedömning är att rekommendation 7 delvis är omhändertagen.

Bedömningen grundar vi på att det inte har införts något generellt krav på att samtliga kommunala bolag ska lämna en årlig bolagsstyrningsrapport. Det är fortsatt endast Nacka Vatten och Avfall AB som årligen tar fram en bolagsstyrningsrapport på eget initiativ.

Kommunen har genom bolagspolicyn och det stödjande styrdokumentet *Så här gör vi i Nacka – Bolagsstyrning* infört ett alternativt krav på återrapportering i bolagens förvaltningsberättelser. Bolagen ska där redovisa hur verksamheten har bedrivits och utvecklats i förhållande till bolagens syfte, ramar och ägardirektiv. Detta ligger i linje med rekommendationens bakomliggande syfte att stärka kommunstyrelsens underlag för uppsikt, men motsvarar inte ett krav på en särskild årlig bolagsstyrningsrapport.

Samtidigt noterar vi att bolagens förvaltningsberättelser för 2025 inte fullt ut motsvarar kraven som bolagspolicyn ställer på återrapportering i förvaltningsberättelsen. Samtliga

[16] 2026-03-31 § 10

[17] Kommunfullmäktige, 2024-11-18 § 181

bolag redovisar hur verksamheten bedrivits och utvecklats under åren. Men det saknas en tydlig och systematisk uppföljning av hur verksamheten bedrivits i förhållande till ägardirektiven. Vi noterar även att kommunstyrelsens verksamhetsutskott, vid behandling av bolagens årsredovisning, inte agerat på bristerna. Slutligen grundas bedömningen på att revideringen av Nacka Vatten och Avfall AB:s ägardirektiv som i yttrandet framhölls skulle genomföras inte skett.

Mot denna bakgrund bedömer vi att åtgärder har vidtagits som delvis tillgodoser rekommendationens syfte, men att rekommendationen inte är fullt ut omhändertagen eftersom kravet på årlig bolagsstyrningsrapport inte har införts för samtliga bolag och eftersom den alternativa rapporteringen i förvaltningsberättelserna ännu inte fullt ut motsvarar de krav som anges i de nya styrdokumenten.

4.5 Rekommendation 8

Överväga vem som ska företräda ägarrollen för kommunens aktiebolag.

I kommunstyrelsens yttrande framgår att en översyn av styrningen av de kommunala bolagen ska ske och där Nacka Stadshus AB föreslås ges en mer aktiv roll i styrningen av de kommunala bolagen. Nacka Stadshus AB ska ha ett övergripande ansvar för ägarstyrningen av kommunens helägda dotterbolag.

Baserat på rekommendationen och yttrandet lämnade kommunstyrelsen inte något uppdrag till stadsledningskontoret.

I samband med avvecklingen av Nacka Stadshus AB övertog kommunstyrelsen ägarrollen för kommunens helägda bolag. R*eglemente för kommunstyrelsen*[18] reviderades samtidigt och tydliggör numera att kommunstyrelsen ansvarar för ägarrollen, i den mån ansvaret inte ligger hos kommunfullmäktige. Av *reglemente för kommunstyrelsen* framgår även att kommunstyrelsens verksamhetsutskott fullgör ägarstyrningsuppgifter kopplade till de helägda bolagen.

I bolagspolicyn (beskrivs ytterligare i avsnitt 0) som antogs i samband med bolagsöversynen framgår det vidare att kommunstyrelsen ansvarar för att utöva ägarrollen för de kommunala bolagen samt att kommunstyrelsens verksamhetsutskott ska bistå kommunstyrelsen i detta arbete.

4.5.1 Bedömning

Vår bedömning är att rekommendation 8 är omhändertagen.

Bedömningen grundar vi på att Nacka Stadshus AB har avvecklats och att ägarrollen för de helägda kommunala bolagen förts över till kommunstyrelsen. Ansvarsfördelningen har samtidigt tydliggjorts i reglemente för kommunstyrelsen, där även kommunstyrelsen verksamhetsutskott tilldelats ägarstyrningsuppgifter.

Bolagspolicyn förtydligar därtill kommunstyrelsens ansvar för ägarrollen och verksamhetsutskottets stödjande roll. Mot denna bakgrund bedömer vi att frågan om vem som ska företräda ägarrollen har prövats och reglerats, och att rekommendationen därmed är omhändertagen.

[18] Kommunfullmäktige, 2022-12-19 § 297

4.6 Rekommendation 9

Överväga att ta fram och besluta om en bolagspolicy.

Av kommunstyrelsens yttrande framgår att bolagens verksamhet reglerades genom bolagsordningar och ägardirektiv. Kommunstyrelsen bedömde att de områden som traditionellt behandlas i en bolagspolicy redan reglerades i respektive bolags ägardirektiv och att det därför saknades ett konkret behov av en bolagspolicy.

I samband med behandlandet av yttrandet lämnade kommunstyrelsen inte något uppdrag till stadsledningskontoret gällande framtagande av en bolagspolicy.

När kommunfullmäktige beslutade att anta den reviderade bolagsorganisationen (beskriven i avsnitt 3.3) antogs en *bolagspolicy*[19]. Bolagspolicyns syfte är att tydliggöra Nacka kommuns ägarroll och kommunens ägarstyrning av sina helägda aktiebolag samt kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

Bolagspolicyn förtydligar att ägarstyrningen utgår ifrån kommunfullmäktige som utövar styrning genom *bolagsordning, ägardirektiv, bolagspolicy, val av ledamöter, val av lekmannarevisorer* samt *beslut i frågor av principiell karaktär*. Kommunfullmäktige har, genom kommunstyrelsens reglemente, gett kommunstyrelsen i uppdrag att utöva ägarrollen över de kommunala bolagen. Kommunstyrelsen ansvarar för den fortlöpande uppsikten över verksamheten som bedrivs i bolagen. Vidare utövar kommunstyrelsen sin roll som ägare genom att utse ombud till bolagsstämman samt upprätta stämmoinstruktion. Bolagspolicyn förtydligar även att kommunstyrelsen årligen ska göra en bedömning av bolagens verksamhet utifrån de ändamål och befogenheter som anges i respektive bolagsordningen.

Slutligen framgår det av bolagsordningen att kommunstyrelsens verksamhetsutskott bistår kommunstyrelsen i dennes ägarroll. Verksamhetsutskottet ansvarar för att initiera möten med bolagen när det finns behov av det samt underlätta för kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

Av det gemensamma ägardirektivet[20] som gäller för samtliga helägda bolag framgår att bolagen är bundna till att följa bolagspolicyn samt det tillhörande styrdokumentet *så här gör vi i Nacka - Bolagsstyrning*. Respektive bolagsstyrelse har antagit det gemensamma ägardirektivet vid bolagsstämmor[21]. Således har samtliga, av kommunen, helägda bolag antagit bolagspolicyn med tillhörande styrdokument.

4.6.1 Bedömning

Vår bedömning är att rekommendation 9 är omhändertagen.

Bedömningen grundar vi på att kommunfullmäktige har antagit en bolagspolicy som tydliggör kommunens ägarroll, ägarstyrningen av de helägda kommunala bolagen och kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Policyn klargör ansvarsfördelningen mellan kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och kommunstyrelsens verksamhetsutskott.

Det gemensamma ägardirektivet, som samtliga bolag antagit vid respektive bolagsstämma, anger dessutom att de helägda kommunala bolagen ska följa bolagspolicyn och det tillhörande styrdokumentet *Så här gör vi i Nacka – Bolagsstyrning*.

[19] Kommunfullmäktige, 2024-06-17 § 123

[20] Kommunfullmäktige, 2024-11-18 § 181

[21] Centrala Nacka marknadsbolag AB 2024-12-11 § 6, Nacka Vatten och Avfall AB, 2025-04-29 § 42, Nacka Energi AB, 2024-12-11 § 5, Nacka Energi Försäljning AB 2024-12-11 § 5

Kommunen har därmed prövat behovet av en bolagspolicy och reglerat ägarstyrningen i styrande dokument. Rekommendationen anses därför vara omhändertagen.

4.7 Rekommendation 10

Utvärdera kommunens samlade system för intern kontroll i enlighet med reglementet för intern kontroll.

I kommunstyrelsens yttrande framkom att *reglementet för intern kontroll* antogs av kommunfullmäktige under 2020. Med anledning av det ansåg kommunstyrelsen att det var för tidigt att genomföra en revidering av reglementet under 2022. I stället föreslogs det att en utvärdering av reglementet skulle genomföras under 2023. Utvärderingen av reglementet föreslogs ske i samband med den årliga uppföljningen av internkontrollplanen.

I samband med behandlandet av yttrandet lämnade kommunstyrelsen inte något uppdrag till stadsledningskontoret.

Av det rådande *reglementet för intern kontroll*[22] framgår att det inte har reviderats sedan 2020. Av en protokollgenomgång av kommunstyrelsens samtliga protokoll för tidsperioden 2023 – 2026 framgår att en utvärdering av reglementet för internkontroll inte delgivits kommunstyrelsen under perioden. Av genomförda intervjuer har det även bekräftats att en utvärdering av reglementet för intern kontroll inte har genomförts.

Med det konstaterat reviderade kommunstyrelsen sitt arbetssätt med riskanalyser 2025 med anledning av att få samsyn runt konsekvensnivåerna. I *handbok för gemensam riskmodell i Nacka kommun*[23] framgår att en 4-gradig skala för riskbedömning har ersatt den tidigare 5-gradiga skalan. I intervju framhölls att förändringen huvudsakligen genomfördes med anledning av att skapa ett gemensamt förhållningssätt i kommunens riskarbete. Förändringen återspeglas i kommunens internkontrollplaner för 2026 där definierade risker har identifierats med en fyrgradig skala[24].

4.7.1 Bedömning

Vår bedömning är att rekommendation 10 inte är omhändertagen.

Granskningen har inte kunnat verifiera att kommunens samlade system för intern kontroll har utvärderats. Inte heller har den utvärdering av reglementet för intern kontroll som kommunstyrelsen angav i sitt tidigare yttrande genomförts.

Kommunen har under 2025 infört en gemensam riskmodell, vilket återspeglas i internkontrollplanerna för 2026. Åtgärden innebär en utveckling av riskbedömningen, men utgör inte i sig en utvärdering av vare sig reglementet eller kommunens samlade system för intern kontroll. Rekommendationen kvarstår därför.

[22] Kommunfullmäktige, 2020-09-14 § 227
[23] Kommunstyrelsen, 2025-10-11
[24] Kommunstyrelsen, 2025-12-15 § 336

Svar på revisionsfrågor

Delfråga	Svar
Har kommunstyrelsen behandlat granskningarna på nämndsmöte?	**Ja.** Kommunstyrelsen behandlade den tidigare granskningen vid sammanträde den 3 oktober 2022 och antog då ett yttrande över revisionsrapporten.
Har kommunstyrelsen givit förvaltningen i uppdrag att vidta åtgärder med utgångspunkt från revisionens granskningar?	**Nej.** Kommunstyrelsen gav inte förvaltningen något särskilt uppdrag att vidta åtgärder med utgångspunkt i revisionens granskning, rekommendationerna eller kommunstyrelsens yttrande.
Har ändamålsenliga åtgärder vidtagits med utgångspunkt från lämnade rekommendationer?	**Delvis.** Flera åtgärder har vidtagits, framför allt inom bolagsstyrningen genom avvecklingen av Nacka Stadshus AB, reviderat reglemente och antagen bolagspolicy. Samtidigt kvarstår brister kopplade till ett samlat och formaliserat ramverk för uppsiktens inriktning, genomförande, riskbaserade planering, återrapportering och åtgärdshantering.
Är vidtagna åtgärder i linje med de svar kommunstyrelsen lämnade till kommunrevisionen i samband med granskningen?	**Delvis.** Vissa åtgärder ligger i linje med kommunstyrelsens tidigare svar, bland annat utvecklad återrapportering i årsredovisningen och stärkt bolagsstyrning. Samtidigt har flera åtgärder genomförts inom andra utvecklingsprocesser och den utvärdering av reglementet för intern kontroll som aviserades för 2023 har inte genomförts.
Har åtgärderna följts upp och återrapporterats till kommunstyrelsen?	**Delvis.** Någon samlad uppföljning av åtgärder med anledning av revisionsrapporten har inte genomförts, eftersom kommunstyrelsen inte gav några särskilda uppdrag kopplade till granskningen. Vissa åtgärder och utvecklingsarbeten har dock återrapporterats i andra sammanhang, bland annat genom bolagsöversynen och årsredovisningen.

Nacka kommun den 4 november 2026.

Ludvig Sjöblom
Verksamhetsrevisor

Jan Darrell
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Johan Perols
Certifierad kommunal yrkesrevisor
och uppdragsansvarig

5. Bilaga 1

Källförteckning

Intervjuade funktioner

- Kommunstyrelsens presidium
- F.d. finans- och ekonomichef
- Finans- och ekonomichef

Dokument

- Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt – Nacka kommun 2022
- Revisionsskrivelse – Granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt
- Yttrande till kommunfullmäktiges revisorer
- Tjänsteskrivelse – Översyn av kommunens bolagsorganisation
- Aktieöverlåtelseavtal mellan Nacka Stadshus AB och Nacka kommun
- Reglemente för kommunstyrelsen
- Kommunstyrelsens internkontrollplan 2026
- Bolagsordning
    - Nacka Vatten och Avfall AB
    - Nacka Energi AB
    - Nacka Energi Försäljning AB
    - Nacka Sicklaön 359:1 AB
    - Centrala Nacka marknadsbolag AB
- Bolagspolicy
- Så här gör vi i Nacka – Bolagsstyrning
- Mål & budget
    - 2023 - 2025
    - 2024 - 2026
    - 2025 - 2027
    - 2026 - 2028
- Kommunens årsredovisning
    - 2024
    - 2025
- Årsredovisning & förvaltningsberättelse
    - Nacka Energi AB
    - Nacka Energi Försäljning AB
    - Nacka Vatten och Avfall AB
    - Nacka Sicklaön 359:1 AB
    - Centrala Nacka marknadsbolag AB
- Gemensamt ägardirektiv
- Handbok för gemensam riskmodell i Nacka kommun
- Reglemente för intern kontroll
- Stadsdirektörens instruktion

- Kommunstyrelsens protokoll för 2023, 2024, 2025 och 2026
- Bolagstämma
    - Nacka Vatten och Avfall AB, 2025-04-29
    - Nacka Energi AB, 2024-12-11
    - Nacka Energi Försäljning AB 2024-12-11
    - Centrala Nacka marknadsbolag AB, 2024-12-11