

Revisionsrapport

Verkställighet av kommunfullmäktiges beslut

Nynäshamns kommun

*Henrik Fagerlind
Cert. kommunal revisor
Fredrik Carlsson
November 2015*

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning	1
2.	Inledning	2
2.1.	Bakgrund	2
2.2.	Syfte	2
2.3.	Kontrollmål	2
2.4.	Avgränsning.....	2
2.5.	Metod.....	2
3.	Om verkställighet av beslut	4
3.1.	Ansvar enligt kommunallagen	4
3.2.	När ska besluten verkställas?	4
3.3.	Förutsättningar för att kunna verkställa beslut	4
3.4.	Kontroll av verkställighet	4
4.	Granskningsiakttagelser	5
4.1.	Rutiner för expediering och uppföljning.....	5
4.2.	Granskning av ett urval fullmäktigebeslut under 2014 och 2015	6
4.2.1.	Medborgarförslag BMX-bana.....	6
4.2.2.	E-strategi	7
4.2.3.	Ordningsföreskrifter för torghandel	7
4.2.4.	KS reglemente	7
5.	Revisionell bedömning.....	9

1. **Sammanfattning**

De förtroendevalda revisorerna i Nynäshamns kommun har gett PwC i uppdrag att granska huruvida verkställigheten av beslut i fullmäktige samt återrapportering till beslutsfattarna är ändamålsenlig.

Utifrån granskningsresultatet gör PwC bedömningen att verkställighet av fullmäktiges beslut och återrapportering inte är fullt ändamålsenlig. Bedömningen baseras på följande kontrollmål/frågor:

Kontrollmål/fråga	PwC:s bedömning
Det finns ändamålsenliga administrativa rutiner för expediering och uppföljning av beslut.	Delvis tillfredsställande
Besluten är tydligt formulerade.	Delvis tillfredsställande
Besluten verkställs på det sätt som avsågs vid beslutstillfället.	Tillfredsställande
Om beslutet inte verkställs – vad är då orsaken?	Orsaken beskrivs inte för alla icke verkställda beslut i återrapporteringen till fullmäktige.
Om verkställigheten avviker från beslutet – vad beror det på?	PwC har i denna granskning inte funnit någon verkställighet som tydligt avviker från beslut
Hur rapporteras eventuella avvikelser från beslutet till beslutsfattarna?	Eventuella avvikelser följs upp årligen i samband årsredovisningen för nämnderna.

PwC:s rekommendationer

Utifrån granskningen lämnar vi följande rekommendationer:

- Dokumentera rutiner för expediering av fullmäktigebeslut för de fall beslut avviker från handläggarens förslag.
- Dokumentera rutiner för uppföljning av fullmäktiges beslut.
- Tydliggör beslutsformuleringen i fullmäktiges protokoll avseende främst tidpunkten för när ett beslut ska vara verkställt.
- Tydliggör i återrapporteringen ”Balansrapporten” – som avser ej verkställda beslut – orsaken till varför beslutet inte har verkställts och när beslutet planeras vara verkställt.

2. *Inledning*

2.1. *Bakgrund*

Ett beslut i en politisk församling innebär ofta att någon form av åtgärd ska utföras. För att åtgärden ska kunna utföras måste beslutet vara klart och tydligt formulerat. Beslutet bör, om möjligt, åtföljas med uppgift om när åtgärden ska utföras/träda i kraft. Ett viktigt led i beslutsprocessen är att besluten expedieras snarast möjligt och att uppföljning sker samt att eventuella avvikelser från beslutet rapporteras till beslutsfattarna. Kommunallagen reglerar inte hur beslutsexpediering ska ske. Därför måste kommunen finna sina egna former för detta. Ett undantag berör beslut som utgör myndighetsutövning – där det i förvaltningslagen finns vissa grundläggande regler för hur beslut ska kommuniceras med berörda parter.

2014 beslutade fullmäktige i 59 ärenden där någon form av åtgärd avsågs. Hur verkställighet och återrapportering kring dessa beslut sker är väsentligt.

2.2. *Syfte*

Granskningen syftar till att bedöma om verkställighet av beslut i fullmäktige samt återrapportering till beslutsfattarna är ändamålsenlig.

2.3. *Kontrollmål*

Granskningen sker utifrån följande kontrollmål

- Är besluten tydligt formulerade?
- Verkställtts besluten på det sätt som avsågs vid beslutstillfället?
- Om beslut inte verkställtts – vad är då orsaken?
- Om verkställigheten avviker från beslutet – vad beror det på?
- Hur rapporteras eventuella avvikelser från beslutet till beslutsfattarna?
- Finns ändamålsenliga administrativa rutiner för expediering och uppföljning av beslut?

2.4. *Avgränsning*

Granskningen avgränsas till fyra utvalda ärenden av lite olika typer som fullmäktige fattade beslut om under 2014 och 2015.

2.5. *Metod*

Granskningens tillvägagångssätt utgör en kombination av dokumentgranskning och telefonintervjuer. Intervjuer har genomförts med kanslichef, huvudregistrator och kommunfullmäktiges sekreterare, samt berörda handläggare och förvaltningschefer. Dokumenterade och icke-dokumenterade expedierings- och återrapporteringsrutiner har kartlagts och analyserats. Samtliga fullmäktigeprotokoll för 2014 och 2015 har granskats varpå ett stickprov om fyra ärenden av olika karaktär har valts ut utifrån kriteriet att få en spridning avseende ärendetyper (t.ex. medborgarförslag, budgetärenden m.fl.). I dessa fyra ärenden har

ärendeprocessen granskats med utgångspunkt från vad som har hänt i ärendena efter att fullmäktige fattat beslut.

3. Om verkställighet av beslut

3.1. Ansvar enligt kommunallagen

Av kommunallagen framgår i 3 kap 14 § att nämnderna bereder fullmäktiges ärenden och ansvarar för att fullmäktiges beslut verkställs. I 6 kap 4 § stadgas bland annat att *det åligger styrelsen särskilt att... verkställa fullmäktiges beslut...*

Ovanstående innebär att nämnderna ansvarar för att fullmäktiges beslut verkställs. Kommunstyrelsen har dessutom ett särskilt ansvar vad gäller verkställigheten av fullmäktiges beslut.

3.2. När ska besluten verkställas?

Om inget annat anges ska besluten verkställas så snart det är möjligt. I sällsynta fall kan det finnas anledning att invänta beslutets lagakraftvinnande. Inväntande av att beslutet ska vinna laga kraft behöver endast ske i de fall det av särskilda skäl kan antas att beslutet kommer överklagas och att ett återställande av verkställigheten inte är möjligt.

3.3. Förutsättningar för att kunna verkställa beslut

En förutsättning för att beslut ska kunna verkställas är att uppdrag och eventuella direktiv är tydligt formulerade och att den som fått uppdraget informeras om det. Detta ställer kvalitativa krav på beslutsformuleringen och att fungerande expedieringsrutiner finns.

3.4. Kontroll av verkställighet

Det är även viktigt att beslutsfattarna får återkoppling på att uppdragen som delegerats verkställts på det sätt som avsågs vid beslutstillfället. Ett beslut om exempelvis genomförande av utredning bör därför åtföljas med tydliga direktiv om vad utredningen har för syfte och en tidpunkt för när den ska återrapporteras. Utdelade uppdrag bör noteras i diariet eller på en särskild bevakningslista så att fullmäktige eller styrelse kan få redovisat vilka uppdrag som är utdelade och när dessa ska återrapporteras.

4. Granskningsiakttagelser

4.1. Rutiner för expediering och uppföljning

I granskningen av kommunfullmäktiges protokoll för år 2014 och 2015 framgår att det står skrivet i varje beslutsparagraf till vem beslutet ska expedieras. I intervju med kommunsekreteraren framförs att det finns ett inarbetat arbetssätt för hur expediering av beslut ska gå till. Ansvaret för expediering av fullmäktiges beslut vilar enligt kommunfullmäktiges sekreterare på kommunfullmäktiges sekreterare, registrator och ansvarig handläggare. De sistnämnda ansvarar för att i sina förslag till fullmäktigebeslut skriva till *vem* besluten ska expedieras. Om kommunfullmäktige fattar ett beslut som medför ändringar avseende *vem* beslutet ska expedieras till ansvarar kommunfullmäktiges sekreterare för att ändringarna skrivs in i fullmäktigeprotokollet. Registrator verkställer sedan expedieringen efter protokollsjustering genom att skicka protokollsutdrag och eventuellt underlag till berörda intressenter.

De ovan beskrivna rutinerna kring expediering av beslut finns till viss del skriftligt dokumenterade. Fullmäktigesekreteraren upplever att expedieringsrutinerna fungerar ändamålsenligt och har under tiden som fullmäktigesekreterare, de närmsta 3,5 åren inte upplevt att expedieringen blivit felaktig. I intervjun framgår även att kommunen arbetar med att ta fram ett nytt dokument- och ärendehanteringssystem. Enligt samtliga informanter finns en ambition och förhoppning om att ansvarsfördelningen – inte minst mellan handläggare och fullmäktigesekreterare vid expediering av beslut – ska tydliggöras ytterligare när systemet så småningom implementeras.

Kommunstyrelsens förvaltning tar två gånger per år fram en rapport, den s.k. *balansrapporten*, där syftet är att återrapportera till fullmäktige vad som skett i de beslut som fullmäktige fattat och som fortfarande inte verkställts. Balansrapporten är strukturerad på så vis att uppdraget från fullmäktige, utförare och status beskrivs ärende för ärende. Det finns skriftliga rutiner för balansrapportens utformning framtagna på tjänstemannanivå. I PwC:s granskning av Balansrapporten för oktober (Dnr KS/2015/0015/009) görs följande iakttagelser. Balansrapporten ger en god överblick över vilka fullmäktigebeslut som inte verkställts och vem som för tillfället ansvarar för verkställigheten. Balansrapporten ger en viss beskrivning av varje ärendes status avseende grad av verkställighet, men svarar däremot inte på frågan om vad orsaken är till att beslutet inte verkställts i samtliga beslut. Rapporten ger inte i samtliga beslut ett besked om när beslutet planeras vara verkställt.

I samtal med kommunsekreteraren framgår att kommunstyrelsen två gånger om året rapporterar till kommunfullmäktige om obesvarade motioner och obesvarade medborgarförslag. Rapporterna lämnas till kommunfullmäktiges sammanträden i april och oktober enligt bestämmelser i kommunfullmäktiges arbetsordning, 29 § och 29 a §. I granskningen av rapporterna som lämnats in under 2015 framgår för både de obesvarade medborgarförslagen och för motionerna vilken nämnd som

bereder ärendena för tillfället. Däremot redovisas inte i något av fallen när beredningsförfarandet planeras vara färdigt och/eller lämnas över till fullmäktige för beslut/anmälan.

Enligt kommunsekreteraren delegerar fullmäktige beslutanderätten till olika nämnder i de allra flesta medborgarförslagen. Nämnderna rapporterar sedan sina beslut tillbaka till fullmäktige där de anmäls på sammanträdena. Fullmäktige har vid sidan om kommunallagen inte närmare reglerat tidpunkt för när medborgarförslag ska ha besvarats.

4.2. Granskning av ett urval fullmäktigebeslut under 2014 och 2015

Nedan redovisas resultatet av granskningen av de fyra utvalda fullmäktigebesluten utifrån frågorna:

- Är besluten tydligt formulerade?
- Verkställs besluten på det sätt som avsågs vid beslutstillfället?
- Om beslut inte verkställts – vad är då orsaken?
- Om verkställigheten avviker från beslutet – vad beror det på?
- Hur rapporteras eventuella avvikelser från beslutet till beslutsfattarna?

4.2.1. Medborgarförslag BMX-bana

Fullmäktige beslutade 2014-12-09 i ärendet: *att delegera beslutsrätten för medborgarförslag om BMX-bana till kultur- och fritidsnämnden*. Kultur- och fritidsnämnden beslutade sedan att remittera ärendet till barn- och utbildningsförvaltningen och miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen för att inhämta synpunkter. 2015-04-27 beslutade kultur- och fritidsnämnden att utreda kostnader för anläggandet av en BMX-park. Under utredningstiden anlade miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen en BMX-park i anslutning till en befintlig skatepark. 2015-09-14 beslutade kultur- och fritidsnämnden att anse medborgarförslaget besvarat. 2015-10-14 anmäldes ärendet i fullmäktige: *Kultur- och fritidsnämnden beslutade, den 14 september 2015, Kfn § 65, att bifalla medborgarförslaget om att anlägga en BMX bana i Nynäshamns kommun besvarat*.

Kommentar

I samtal med ansvarig handläggare på kultur- och fritidsförvaltningen framgår att uppdraget av handläggaren uppfattas som tydligt formulerat. Uppdraget har tolkats som att kultur- och fritidsnämnden delegerats ansvaret att utreda möjligheter för anläggande av en BMX-bana i kommunen. Kultur- och fritidsnämnden ställde sig positiv till anläggande av en BMX-bana, men gjorde samtidigt bedömningen att de inte hade egna medel för genomförandet, enligt handläggaren. Beslutet remitterades därför till utbildningsförvaltningen och miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen för att inhämta synpunkter (förvaltningsremiss). Under remisstiden framkom att miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen hade påbörjat byggandet av en BMX-bana. Kultur- och fritidsnämnden ansåg därför att

beslutet verkställts genom bifall av medborgarförslaget. Återrapportering till fullmäktige skedde därefter genom att nämndens beslut expedierades till fullmäktigekansliet som i sin tur lade in beslutet som en anmälan till fullmäktigesammanträdet 2014-10-14.

4.2.2. E-strategi

Kommunfullmäktige beslutade 2014-06-11 att: *återremittera e-strategin för att grunderna för strategin ska konkretiseras samt införa delmål, effektmål och en tidplan i e-strategin.* Ur balanslistan (Dnr KS/2015/0015/009) framgår att arbetet med e-strategin pågår.

Kommentar

I intervju med ansvarig handläggare under kommunstyrelsens förvaltning framgår att fullmäktigebeslutet uppfattades som svårbegripligt. Förvaltningen har tolkat beslutet som att en aktivitetslista för varje förvaltning behöver upprättas avseende e-strategin. Kommunstyrelsens förvaltning har samordnat uppdraget och i det arbetet har vissa förvaltningar tagit längre tid på sig, vilket är anledningen till att beslutet i skrivande stund inte verkställts, enligt den ansvariga handläggaren. Fullmäktige har inte beslutat om när uppdraget ska vara slutfört och förvaltningen har inte rapporterat till fullmäktige om när de planerar att vara färdiga med uppdraget.

4.2.3. Ordningsföreskrifter för torghandel

Kommunfullmäktige beslutade 2014-12-09 om att: *anta nya ordningsföreskrifter för torghandel i Nynäshamns kommun och att de träder i kraft den 1 februari 2015.*

Kommentar

I samtal med ansvarig handläggare framförs att fullmäktiges besluts mening, *att-satsen*, uppfattas som tydligt formulerad. Att-satsen hänvisar till ett dokument med föreskrifter för torghandel som ansvarig handläggare för verkställighet anser är otydlig på vissa punkter. Ansvarig handläggare menar att verkställigheten har skett enligt fullmäktiges beslut. Uppföljning av huruvida de nya föreskrifterna tillämpas har gjorts vid ett tillfälle enligt miljö- och samhällsbyggnadsnämndens internkontrollplan. Verkställighetsprövningen i detta ärende är avgränsad till huruvida taxor tillämpas enligt föreskrifterna som fullmäktige antagit. Prövningen har genomförts genom egna stickprovskontroller av enskilda avgiftsuttag. Resultatet från stickprovskontrollen rapporteras enligt rutin i miljö- och samhällsbyggnadsnämnden i samband med tertialuppföljningen och visar inte på några avvikelser från verkställigheten. Resultatet av verkställighetsprövningen har inte rapporterats vidare till fullmäktige.

4.2.4. KS reglemente

Kommunfullmäktige beslutade 2015-03-11 att: (1) *anta reglemente för kommunstyrelsen i enlighet med bilaga 1, (2) samt beslutet träder i kraft den 1 april 2015, då nu gällande reglemente upphör att gälla. (3) Kommunstyrelsen får i uppdrag att se över reglementen för gemensamt reglemente, kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden, kultur- och fritidsnämnden, socialnämnden och*

miljö- och samhällsbyggnadsnämnden i enlighet med ny Sveriges Kommuner och Landstings direktiv.

Kommentar

Ansvarig handläggare för ärendet uppger i intervju att beslutet uppfattas som tydligt. Besluts punkt 1 och 2 är verkställda enligt fullmäktiges beslut. Besluts punkt 3. Översynen, är i skrivande stund pågående och beräknas inte bli färdig förrän vid årsskiftet, enligt ansvarig handläggare. I balansrapporten till fullmäktige rapporteras att ärendet är pågående, men det saknas tidsangivelse för när uppdraget planeras vara slutfört. Fullmäktige har inte angett när beslutet ska vara verkställt.

5. *Revisionell bedömning*

Nedan redovisas PwC:s revisionella bedömning med motivering och eventuella rekommendationer kopplat till varje kontrollmål/fråga.

Sammanfattning av revisionell bedömning

Kontrollmål/fråga	PwC:s bedömning
Det finns ändamålsenliga administrativa rutiner för expediering och uppföljning av beslut.	Delvis tillfredsställande
Besluten är tydligt formulerade.	Delvis tillfredsställande
Besluten verkställs på det sätt som avsågs vid beslutstillfället.	Tillfredsställande
Om beslutet inte verkställs – vad är då orsaken?	Orsaken beskrivs inte för alla icke verkställda beslut i återrapporteringen till fullmäktige.
Om verkställigheten avviker från beslutet – vad beror det på?	PwC har i denna granskning inte funnit någon verkställighet som tydligt avviker från beslut
Hur rapporteras eventuella avvikelser från beslutet till beslutsfattarna?	Eventuella avvikelser följs upp årligen i samband årsredovisningen för nämnderna.

Finns ändamålsenliga administrativa rutiner för expediering och uppföljning av beslut?

PwC kan konstatera att det finns inarbetade rutiner för fullmäktiges expediering av beslut. Ansvaret för expedieringen är uppdelad mellan enskilda handläggare, kommunfullmäktiges sekreterare och registratorn. Rutinerna finns även dokumenterade i dokumentet *Skrivregler - för tjänsteskrivelser och protokoll* som finns tillgänglig på kommunens intranät. I expedieringsrutinerna står att ”handläggaren ska lämna uppgift till nämndsekreteraren eller registratorn om vilka som ska ta del av beslutet i ärendet.” (s.6). Registrator ansvarar för det praktiska arbetet med att förse berörda intressenter med protokollsutdrag och eventuella underlag i ärendet. I intervju med fullmäktigesekreteraren framgår att det åligger fullmäktigesekreteraren att eventuellt ändra till vem beslutet ska expedieras beroende på fullmäktiges beslut. Skriftliga rutiner för händelser av det sistnämnda slaget finns inte dokumenterade. Fullmäktigesekreteraren har dock inte upplevt att expedieringen blivit felaktig under sina 3,5 år som fullmäktigesekreterare. För att minska expedieringsförfarandets beroende av fullmäktigesekreterarens personbundna kunskaper om rutinerna för expediering av beslut kan skriftliga

rutiner med fördel införas även för de fall där fullmäktigebeslutet avviker från den av handläggaren föreslagna expedieringsgången.

PwC kan konstatera att det finns inarbetade rutiner för uppföljning av beslut fattade av fullmäktige. Däremot finns delar av dessa rutiner inte skriftligt dokumenterade. Av granskningen framgår att fullmäktige delegerat viss uppföljning, t.ex. intern kontroll av verkställighet till nämnderna. Resultaten av den interna kontrollen i nämnderna kan med fördel rutinmässigt anmälas i fullmäktige. Utöver införandet av skriftliga rutiner för de delar av uppföljningsförfarandet där dessa inte finns, kan transparensen och graden av verkställighet förbättras genom att det i återrapporteringen i högre utsträckning än i nuläget för varje beslut beskrivs grad av verkställighet, varför inte beslutet verkställts och när uppdraget ska vara slutfört.

Är besluten tydligt formulerade?

Besluten som granskats är ofta kortfattade och ofta saknas uppgift om när beslutet ska vara verkställt. Ansvariga handläggare för dessa beslut upplever inte alltid att besluten är lätta att förstå. Det är inte ovanligt att kommunfullmäktiges beslutsmeningar (att-satser) hänvisar till verkställighet av ett längre dokument (t.ex. föreskrifter, avtal m.m.). I dessa beslut kan delar av underlaget uppfattas som otydligt. Beredande instans bär ett ansvar för att beslutsunderlaget ska vara begripligt samtidigt som beslutsfattare ansvarar för att tydliggöra uppdrag/verkställighet i det fall beslutet helt eller delvis avviker från förslaget till beslut.

Verkställs besluten på det sätt som avsågs vid beslutstillfället?

I det stickprov av beslutsärenden som granskats kan PwC inte finna något som talar för att besluten inte skulle ha verkställas på det sätt som avsågs vid beslutstillfället. I intervjuer framgår att verkställighetskontroller görs bl.a. utifrån nämndernas internkontrollplaner. Kontrollresultat som visar på tillfredsställande verkställighet rapporteras inte vidare till fullmäktige.

Om beslutet inte verkställs – vad är då orsaken?

PwC kan utifrån kommunstyrelsens senaste *Balansrapport*, vars syfte är att återrapportera till fullmäktige vad som skett i de beslut som fullmäktige fattat och som fortfarande inte verkställts, konstatera att det finns 16 ärenden där fullmäktige fattat beslut som inte har verkställts. I balansrapporten beskrivs orsaken till att verkställighet inte ägt rum i sex fall av 16. I fem fall av 16 beskrivs när uppdraget ska vara verkställt. I samtliga fall beskrivs vem som ansvarar för verkställigheten. Av de slumpvis utvalda ärendena som PwC har granskat framgår att verkställighet har ägt rum i de fall fullmäktige rapporterat om när uppdraget ska vara verkställt. Det vanliga är dock att fullmäktige inte angett när ett uppdrag ska vara verkställt. I dessa fall bör uppdraget verkställas så snart det är möjligt (jmf 3.2). I ett av de granskade fallen har verkställighet inte ägt rum. Orsaken i detta fall, enligt vad ansvarig tjänsteman uppger, är att uppdraget uppfattats som otydligt samt att valet till kommunfullmäktige i september 2014 tog tid i anspråk från verkställigheten.

Om verkställigheten avviker från beslutet – vad beror det på?

PwC har inte funnit att verkställigheten i något av de granskade besluten tydligt avviker från beslutet som fullmäktige fattat. De uppdrag som verkställts har, utifrån vår bedömning, genomförts på ett sådant vis som förefaller rimligt utifrån uppdragets formulering.

Hur rapporteras eventuella avvikelser från beslutet till beslutsfattarna?

Eventuella avvikelser från beslut följs upp årligen i samband årsredovisningen för nämnderna.