

Revisionsrapport

Verkställighet av fullmäktiges beslut

Finspångs kommun

Projektledare
Petra Ribba
Konsult

Projektmedarbetare
Ulrik Hellmark
Konsult

Juni 2018

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Syfte och revisionsfråga.....	3
1.3. Kontrollmål	3
1.4. Revisionskriterier	3
1.5. Avgränsning.....	4
1.6. Metod.....	4
2. Granskningsresultat	5
2.1. Rutiner.....	5
2.2. Ärendehanteringssystem.....	7
2.3. Beslut med uppdrag till kommunstyrelsen	8
3. Revisionell bedömning	11
3.1. Rekommendationer.....	11

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av Finspång kommuns revisorer granskat kommunstyrelsens verkställighet av fullmäktiges beslut. Granskningsobjekt är kommunstyrelsen. Uppdraget ingår som en del av revisionsplanen för år 2018. Följande revisionsfråga ska besvaras:

Är de beslut och uppdrag som kommunfullmäktige har fastställt genomförda?

Den samlade revisionella bedömningen är att den interna kontrollen avseende att fattade beslut blir verkställda inte är helt tillräcklig. Bedömningen grundar sig på följande kontrollmål:

Är beslutet verkställt på det sätt som avsågs vid beslutstillfället?

Vi bedömer att kontrollmålet är uppfyllt då samtliga av de verkställda beslut också är genomförda på det sätt som fullmäktige avsåg.

Finns eventuella avvikelser mellan beslut och verkställighet?

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt då inga avvikelser mellan beslut och verkställighet har identifierats i granskningen av beslut med undantag för tidsaspekten. Över hälften av verkställda beslut har tagit längre tid än vad som angivits. Kommunstyrelsen har förutom detta verkställt fullmäktiges beslut på det sätt fullmäktige beslutat.

Har beslutet verkställts i rätt tid?

Vi bedömer kontrollmålet som ej uppfyllt. Utifrån vårt urval av beslut är endast 30 procent av besluten verkställda i rätt tid. Vid beaktande av detta föreligger förbättringspotential i att få beslut verkställda i rätt tid.

Vad är i så fall orsak till att beslut eventuellt inte verkställts?

Vi bedömer kontrollmålet som ej uppfyllt. Det är flertalet faktorer som gör att besluten inte verkställs i rätt tid. Vi ser det som problematiskt att ett välfungerande uppföljningssystem saknas. Det är också problematiskt att ärenden inte kommer till handläggare i tid vilket försvårar att beslut inte verkställs i rätt tid.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunstyrelsen och nämnderna har tillsammans i uppdrag att verkställa fullmäktiges beslut och målsättningar. I en demokratiskt styrd organisation är det av central betydelse att politiska beslut får ett tydligt genomslag i verksamheten.

I kommunallagen¹ betonas nämndernas ansvar för att verksamheten bedrivs effektivt. Där står bl a: Nämnderna ska, var och en inom sitt område, se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De skall också se till att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Det innebär att varje nämnd har ansvar för verksamhetens inriktning, omfattning och kvalitet. Nämnden verkställer det av fullmäktige fattade beslutet. I de fall som kommunfullmäktige inte lagt verkställigheten på någon annan nämnd och verkställigheten inte heller avser en fråga som faller inom en annan nämnds verksamhetsområden så ligger ansvaret på kommunstyrelsen.

Revisorerna har i sin riskanalys lyft fram att det är väsentligt att granska verkställigheten av fullmäktiges beslut. Granskningen ingår i revisionsplanen för 2018.

1.2. Syfte och revisionsfråga

Syftet är att granska om kommunstyrelsen verkställer fullmäktiges beslut i rätt tid och i enlighet vad som avsågs. Följande revisionsfråga ska besvaras:

Är de beslut och uppdrag som kommunfullmäktige har fastställt genomförda?

Granskningsobjekt är kommunstyrelsen.

1.3. Kontrollmål

- Är beslutet verkställt på det sätt som avsågs vid beslutstillfället?
- Finns eventuella avvikelser mellan beslut och verkställighet?
- Har beslutet verkställts i rätt tid?
- Vad är i så fall orsak till att beslut eventuellt inte verkställts?

1.4. Revisionskriterier

- Interna styrande dokument och rutinbeskrivningar
- Förvaltningslagen
- Kommunallagen

¹ Kommunallag (2017:725) kap 6

1.5. Avgränsning

Granskningen är avgränsad till kommunstyrelsen och inriktad på ett urval av 10 fullmäktigebeslut med uppdrag till kommunstyrelsen under åren 2016 och 2017.

1.6. Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer har genomförts med berörda politiker och tjänstemän. Totalt fem personer har intervjuats enligt nedan:

- Kommunstyrelsens ordförande
- Oppositionsråd
- Kanslichef
- Kommunchef
- Kommunsekreterare

Förtroendevald revisor har följt granskningen och medverkat vid samtliga intervjuer.

Rapporten har varit föremål för sakavstämning av de intervjuade.

2. Granskningsresultat

Enligt kommunstyrelsens reglemente² i Finspångs kommun är kommunstyrelsen kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. Styrelsen har ett övergripande ansvar för den kommunala koncernens utveckling och kommunens ekonomiska ställning. I kommunstyrelsens ledningsfunktion ingår att leda och samordna planering och uppföljning av kommunens ekonomi och verksamheter och ansvarar för samordningen inom den kommunala koncernen. Enligt reglementet ska kommunstyrelsen fullgöra de uppdrag som kommunfullmäktige varje år fastställer i kommunens strategiska plan samt uppdrag som kommunfullmäktige fortlöpande ger kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen ansvarar för alla kommunens förvaltnings- och verkställighetsuppgifter som inte uppdragits åt någon annan.

Enligt kommunallagen³ får den som är folkbokförd i kommunen väcka ärenden i fullmäktige s.k. medborgarförslag om fullmäktige beslutat om det. Ett ärende i fullmäktige får även väckas av en ledamot genom motion⁴. Motioner och medborgarförslag bör beredas så att kommunfullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att medborgarförslaget eller motion väckts. Om bredningen inte kan avslutats inom denna tid, skall detta och vad som framkommit vid beredningen anmälas till fullmäktige inom samma tid. Fullmäktige får då avskryva motionen eller medborgarförslaget från vidare handläggning på grund av inaktualitet eller besluta att beredningen ska fortsätta. Hanteringen av motioner/medborgarförslag ska stadgas i kommunfullmäktiges arbetsordning. Arbetsordningen avser att komplettera kommunallagen. Arbetsordningen har rätt att besluta om en kortare beredningstid än ett år.

Vi noterar att hantering av motioner och medborgarförslag återfinns i kommunfullmäktiges arbetsordning⁵. Enligt arbetsordningen ska kommunstyrelsen två gånger per år (på sammanträdet i april och oktober) redovisa de motioner som inte har beretts färdigt. Enligt arbetsordningen har kommunfullmäktige beslutat⁶ att motioner ställda till fullmäktige bör beredas så att fullmäktige kan fatta beslut senast sex månader från det motionen väcktes. Medborgarförslag ska beredas så att fullmäktige kan fatta beslut inom sex månader från det att förslaget väcktes.

2.1. Rutiner

Vi har efter intervjutillfällena fått ta del av ett underlag i Excelform som beskriver processen för ärendetyperna som kansliavdelningen tagit fram. Kartläggningen vi fått tillhanda gäller motioner, e-förslag samt medborgarförslag. I dokumentet åskådliggörs vem som har befogenhet att lämna respektive förslag, vilka moment hanteringen av de tre typerna innefattar, vad som ska göras, av vem samt inom vilken tidsram det ska ske. I Excelfilen vi tillhandahållit från Finspång kommun framgår tidsmässigt följande:

² Kommunstyrelsens reglemente, fastställt av kommunfullmäktige 2008-12-17, § 324

³ Kommunallag (2017:725) kap 8

⁴ Kommunallag (2017:725) kap 5

⁵ Arbetsordning för kommunfullmäktige i Finspångs kommun, antagen av kommunfullmäktige 2014-11-26 § 244

⁶ KF 2001-06-14 § 145

Ett medborgarförslag, motion eller e-förslag ska vara verkställt inom 180 dagar, det vill säga, inom ett halvår.

- Dag 1 i momentet beslut remitteras ärendet till nämnd
- Dag 6 och 7 äger politisk beredning rum av majoritetens presidium i KS
- Dag 15 ska kommunsekreteraren skriva och justera protokoll
- Senast dag 17 ställer kommunsekreteraren en fråga gällande fördelning om handläggare till avdelnings- eller/sektorchef
- Kommunsekreteraren ska fördela till rätt handläggare senast dag 25.
- Handläggaren har sedan ca 60 dagar på sig att handlägga ärendet
- Dag 110 ska handläggaren lämnat in ärendet till sin chef och denne ska godkänna handläggningen
- KS ska sedan genomföra ärendeberedningen och besluta dag 160
- Kommunfullmäktige ska besluta dag 180

Vid avstämning med kommunen framkommer att detta ej är en färdig rutin utan ett underlag med en beskrivning av processen, dokumentet ska ligga till grund för de mer utförliga rutiner som kommunen arbetar fram. I kartläggningen har kritiska moment åskådliggjorts. Vi noterar att de risker i ärendeprocessen som framkommer i underlaget är; att det finns risk att svar från chef gällande tilldelning av handläggare dröjer, när handläggare blir tilldelad ärendet av kommunsekreterare finns osäkerhet om handläggare får notering om ärendetilldelningen. I momentet handläggning finns risk för fördröjning när kontakt med förslagsställare ska göras. Kommunen har också noterat att godkännandet av det handlagda ärendet fastar hos handläggarens chef. Gällande meddelandemomentet till förslagsställaren råder i kommunens dokument osäkerhet i vem som ska ta kontakten.

I Finspång kommuns internkontrollplan⁷, beslutad av kommunstyrelsen är ”genomgång av politiska uppdrag” medtagen som kontrollmoment utifrån risken att politiskt fattade beslut inte verkställs. I dokumentet framgår att kommunen utgår från en poängsättningsmatris där sannolik och konsekvens multipliceras för att sedan få fram en summa. Den högsta graden är 4 och således är högsta riskpoängen 16. Riskvärdet enligt kommunens internkontrollplan för att politiskt fattade beslut inte blir verkställda är satt till 9. Utifrån internkontrollplanen går att utläsa att kontrollen sker genom genomgång av politiska uppdrag under perioden april - september och rapporteras till kommunstyrelsen april och oktober. I tidigare internkontrollplaner har kontrollmomentet ”genomgång av politiska uppdrag” tagits med. Senast protokollförda återrapporteringen till kommunstyrelsen är 2015-12-14. Kommunen meddelar i en skriftlig kommentar att övergången med att flytta uppföljningen av internkontrollplanen mellan olika verksamhetssystem medfört att kontrollmomentet fallit bort. Under 2018 är uppföljning enligt internkontrollplan ett särskilt fokusområde för att säkerställa rutiner för rapporteringen.

Vid intervjuerna framkom att skriftliga rutiner överlag saknas för ärendehantering, ärendehanteringssystem och uppföljning gällande verkställighet av beslut. Bland annat nämns att vissa förlitar sig på att beslut följs upp på ett korrekt sätt. Det finns en rutin för skapandet av nya ärenden där registrator på den enskildes initiativ registrerar ärendet. Det ska också vara upp till handläggaren att välja att skapa ett nytt ärende, det ska däremot

⁷ Internkontrollplan, 2018, Finspångs kommun

framgå i beslutet från fullmäktige om det är vad beslutet syftar till. Politiken kan enligt intervjuer bli tydligare med detta. I Finspångs kommun arbetar man efter ”att-satser” i protokollen för att identifiera uppdragen som beslutats av fullmäktige. Graderingen av vilka ärenden som ska prioriteras är en ständig fråga. Tanken med ett av ärendesystemen, Stratsys, som nämns i nästkommande kapitel är att få en visuell bild av arbetssituationen. Detta för att det ska fungera fullt ut med ”att-satserna”.

Intervjuerna pekar på att ärendehanteringssystemen har förbättringspotential. Det är i dagsläget den enskilde handläggaren som har ansvar för att följa ett ärende som tilldelats från respektive chef. Kommunens ärendehanteringssystemens kommunikativa förmåga har varit problematisk. Detta då systemet ej signalerar, att ärendet berörts av fullmäktige eller att ny information kring ärendet inkommit i ärendets arbetsfil. Således fungerar inte den automatiska signalen till ansvarig handläggare. I Outlook finns möjligheten för handläggaren att på ett överskådligt vis, se sina öppna ärenden, detta används dock inte alltför flitigt, det saknas rutiner i det dagliga arbetet för att hålla policyn om tid. Det framkom vid intervjuer att handläggningen av vissa ärenden tar längre tid än enligt kommunens rutin. Det kan bero på två faktorer, endera att handläggaren ifråga inte fått signal om ärendet eller att handläggaren prioriterat andra uppgifter.

2.2. Ärendehanteringssystem

I Finspångs kommun används två system för ärendehantering; Public 360 och Stratsys. Vid intervjuerna framkommer att det råder en delad bild gällande de olika systemen.

Systemet Public 360 införskaffades för cirka två år sedan. Totalt finns ungefär 120 användare i olika befattningar; chefer, sektorchefer, chefer på ledningsstab, handläggare och strateger. Transparensen i systemen är olika beroende på hur långt gånget ett ärende är. Ett avslutat, diariefört ärende, är öppet för samtliga användare. Möjligheten till insyn är sammanfattningsvis god. Dock framkommer också att uppfattningen är att kommunen lidit av vissa barnsjukdomar i systemet.

Enligt intervjuer kan Public 360 bland sällananvändare uppfattas som krångligt och svår-förståeligt. Public 360 ger många möjligheter för tjänstepersonen med kunskapen i det. Vid några intervjuer framkom att Public 360 och Stratsys inte anses vara användarvänliga samt att det inte heller finns någon kommunikation mellan systemen. Stratsys ses som ett uppföljningssystem där systemets syfte försvinner något när systemen inte kan överföra information mellan varandra. Public 360 saknar automatisk kommunikation med den enskilde handläggaren vilket gör att handläggaren ifråga får ett tyngre, manuellt uppdrag och ansvar genom att övervaka när ett ärende håller på att gå över tidsfristen, systemet signalerar inte detta. Det framkommer dock i intervjuerna att handläggarna har möjligheten att se sina öppna ärenden i Outlook men att användandet av denna funktion är låg. Handläggarna får däremot besked från Public 360 att chefen ifråga har tilldelat ett nytt ärende.

Ett ytterligare problem är att det andra systemet, Stratsys, inte är helt kompatibelt med Public 360, de båda systemet kommunicerar inte med varandra fullt ut. Det händer att användandet av systemen sker parallellt, vilket är ineffektivt. Stratsys ses dock mer som ett uppföljningssystem där möjlighet ges att lägga in och se hur långt gånget ett visst ärende är. Chefer och den enskilde handläggaren har möjlighet till insikt under proces-

sens gång. Vid intervjuer framgår att det mestadels är kommundirektören som genom Stratsys har uppsikt över verkställigheten, det är även denna som lägger in uppgifterna i systemet. Det framkommer också vid intervjutillfälle att Finspångs kommun har många system som medarbetarna uppmanas att arbeta i, effekten av detta uppfattas däremot som motsatt. Medarbetare i kommunen prioriterar användande av Public 360 framför Stratys och Outlook.

2.3. Beslut med uppdrag till kommunstyrelsen

Vi har särskilt granskat tio beslut med uppdrag från kommunfullmäktige till kommunstyrelsen under 2016 och 2017. Ett strategiskt urval har gjorts utav 41 identifierade beslut med uppdrag från kommunfullmäktige varav tre avser medborgarförslag och två avser motioner. Fem uppdrag avser 2016 och fem avser 2017. Urvalet ser ut som följer:

Fem beslut med uppdrag till kommunstyrelsen

- Förlikningsavtal Tegelbrukets samfällighetsförening. (KF 2016, § 112)
- Strategisk plan och budget 2017-2019 (KF 2016, § 172)
- Årsredovisning 2016 (KF 2017, § 60)
- Kommunrevisionens granskning av arbetsmarknadsenheten (KF 2017, § 69)
- Uppföljande granskning av den förändrade politiska organisationen i Finspångs kommun (KF 2017, § 70)

Två motioner

- Cykel- och gångväg på Skutenbron (KF 2016, § 119)
- Skärpt ålderskontroll på ensamkommande flyktingungdomar i Finspångs kommun (KF 2016, § 120)

Tre medborgarförslag

- Skidspår längs gång- och cykelvägen från Sjöviksvägen. (KF 2016, § 78)
- Hundrastgård (KF 2017, § 89)
- Uppställning av Ljungströmturbin i Finspångs centrum (KF 2017, § 153)

2.3.1. Beslut som verkställts på det sätt som avsågs

Av de tio beslut med uppdrag från kommunfullmäktige till kommunstyrelse är fyra ej verkställda. De beslut som däremot har blivit verkställda har också blivit det på det vis som avsågs av fullmäktige.

Beslut utifrån urvalet som verkställts (kursiva är verkställda i rätt tid):

- *Förlikningsavtal Tegelbrukets samfällighetsförening. (KF 2016, § 112)*
- *Cykel- och gångväg på Skutenbron (KF 2016, § 119)*
- *Skärpt ålderskontroll på ensamkommande flyktingungdomar i Finspångs kommun (KF 2016, § 120)*
- *Strategisk plan och budget 2017-2019 (KF 2016, § 172)*
- *Årsredovisning 2016 (KF 2017, § 60)*
- *Hundrastgård (KF 2017, § 89)*

Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som **uppfyllt** då samtliga av de verkställda beslut också är genomförda på det sätt som fullmäktige avsåg.

2.3.2. *Avvikelser mellan beslut och verkställighet*

Granskningen av urvalet visar att i de fall besluten har verkställts är de också verkställda på det vis fullmäktige uppmanat till, dock är endast hälften av besluten verkställda i rätt tid vilket lyfts fram i kontrollmål tre. Därmed finns inga avvikelser mellan beslut och verkställighet.

Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som **delvis uppfyllt** då inga avvikelser mellan beslut och verkställighet förutom tidsmässigt har identifierats i granskningen av beslut. Över hälften av verkställda beslut har tagit längre tid än det som angivits i rutiner eller av fullmäktige i beslutet till kommunstyrelsen. Se kontrollmålet nedan. Förutom tidsaspekten har kommunstyrelsen verkställt besluten på det sätt som fullmäktige gett uppdrag att kommunstyrelsen ska göra.

2.3.3. *Beslut i rätt tid*

Av granskningen av vårt urval av beslut från kommunfullmäktige till kommunstyrelse är tre av tio beslut verkställda i rätt tid. Förutom detta är det flera beslut som fortfarande inte verkställts trots att kommunens policy gällande exempelvis medborgarförslag ger en fingervisning av vad som är en skälig verkställighetstidsram.

Beslut utifrån urvalet som verkställts i rätt tid:

- Förlikningsavtal Tegelbrukets samfällighetsförening. (KF 2016, § 112)
- Strategisk plan och budget 2017-2019 (KF 2016, § 172)
- Årsredovisning 2016 (KF 2017, § 60)

Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som **ej uppfyllt**. Utifrån vårt urval av beslut är endast 30 procent av besluten verkställda i rätt tid. Vid beaktande av detta föreligger förbättringspotential i att få beslut verkställda i rätt tid.

2.3.4. *Orsak till att beslut inte verkställts*

Vid intervjuer framkommer flera orsaker till varför beslut inte verkställs i rätt tid. En vanlig anledning är att handläggaren inte fått ärendet i rätt tid, att handläggaren inte börjat skriva i ärendet eller att kommunen inte fått ut ärendet på rätt sätt till handläggare. Det finns enligt kommunen ett flertal sådana ärenden. Finspång kommun har också ett nytt system vilket gjort att ärenden hamnat fel vilket är förenligt med ovan nämnda anledning. Det finns också ärenden som handläggarna anser vara mindre prioriterade än andra, i dessa klaras inte verkställandet i rätt tid. Kommunen saknar också ett välfungerande uppföljningssystem vilket också är en försvårande omständighet för att klara av verkställigheten i rätt tid.

Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som **ej uppfyllt**. Det är flertalet faktorer som gör att besluten inte verkställs i rätt tid. Vi ser det som problematiskt att ett välfungerande uppföljningssystem saknas. Det är också problematiskt att ärenden inte kommer till handläggare i tid vilket försvårar att beslut inte verkställs i rätt tid.

3. *Revisionell bedömning*

Den samlade revisionella bedömningen är att den interna kontrollen avseende att fattade beslut blir verkställda är inte helt tillräckligt. Bedömningen grundar sig på följande kontrollmål:

Är beslutet verkställt på det sätt som avsågs vid beslutstillfället?

Vi bedömer att kontrollmålet är uppfyllt då samtliga av de verkställda beslut också är genomförda på det sätt som fullmäktige avsåg.

Finns eventuella avvikelser mellan beslut och verkställighet?

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt då inga avvikelser mellan beslut och verkställighet har identifierats i granskningen av beslut med undantag för tidsaspekten. Över hälften av verkställda beslut har tagit längre tid än vad som angivits. Kommunstyrelsen har förutom detta verkställt fullmäktiges beslut på det sätt fullmäktige beslutat.

Har beslutet verkställts i rätt tid?

Vi bedömer kontrollmålet som ej uppfyllt. Utifrån vårt urval av beslut är endast 30 procent av besluten verkställda i rätt tid. Vid beaktande av detta föreligger förbättringspotential i att få beslut verkställda i rätt tid.

Vad är i så fall orsak till att beslut eventuellt inte verkställts?

Vi bedömer kontrollmålet som ej uppfyllt. Det är flertalet faktorer som gör att besluten inte verkställs i rätt tid. Vi ser det som problematiskt att ett välfungerande uppföljningssystem saknas. Det är också problematiskt att ärenden inte kommer till handläggare i tid vilket försvårar att beslut inte verkställs i rätt tid.

3.1. *Rekommendationer*

Utifrån genomförd granskning och ovanstående bedömningar vill vi lämna följande rekommendationer om att kommunstyrelsen vidtar åtgärder avseende följande:

- Att tydligt tidsätta beslut med uppdrag i sina sammanträdesprotokoll.
- Att dokumenterade rutiner finns för samtliga ärenden med beslut om uppdrag.
- Att göra en översyn av IT-stöden för att minimera risk att ärenden faller mellan stolarna. Det framgår i granskningen att handläggarna inte får signal från Public 360 när ett ärende tilldelats, detta är något som bör åtgärdas eller skapa en rutin som säkerställer att handläggaren ifråga får notering om detta.
- Att besluten beskriver hur verkställigheten ska följas upp samt hur effekter och resultat ska utvärderas.

19 juni 2018

Lars Högberg

Uppdragsledare

Petra Ribba

Projektledare