

# Revisionsrapport

## *Verkställighet av fullmäktigebeslut* Gällivare kommun

*Andreas Jönsson  
Cert. kommunal revisor*

*Jenny Krispinsson*

*Oktober 2014*

---

# *Innehållsförteckning*

<b>1.</b>	<b>Sammanfattande bedömning .....</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>2</b>
2.1.	Bakgrund .....	2
2.2.	Revisionsfråga och kontrollmål.....	2
2.3.	Revisionskriterier .....	3
2.4.	Metod och avgränsning .....	3
<b>3.</b>	<b>Granskningsresultat .....</b>	<b>4</b>
3.1.	Rutiner för uppföljning av verkställighet .....	4
3.2.	Rutiner för säkerställande att beslut inte fattas obehörigen.....	6

# 1. **Sammanfattande bedömning**

På uppdrag av revisorerna i Gällivare kommun har PwC genomfört en granskning med syfte att bedöma huruvida kommunstyrelsen och nämnderna har en tillräcklig intern kontroll över verkställigheten i de beslut som fattats av kommunfullmäktige.

**Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen och nämnderna i stor utsträckning har en tillräcklig intern kontroll över verkställigheten.** Bedömningen baseras på följande iakttagelser:

Vår bedömning är att kommunstyrelsen och nämnderna i stor utsträckning har fungerande rutiner för att säkerställa och följa upp att beslut och uppdrag från kommunfullmäktige verkställs. Vi bedömer även att kommunstyrelsen och nämnderna i stor utsträckning har fungerande rutiner för att följa upp verkställigheten i beslut som nämnderna och styrelsen själva fattat. Det finns inga skriftliga rutiner för dessa processer, men granskningen visar att det finns systematiserade och etablerade arbetssätt i form av ärendeföljningslistor som används för att säkerställa att beslut och ärenden verkställs.

Granskningen visar dock att det finns ett utvecklingsområde vad gäller tydlighet och kontroll över återrapporteringen av uppdrag till fullmäktige. Av kommunallagen (3:15) framgår att nämnderna *ska* återredovisa uppdrag som lämnats till dem av fullmäktige i den utsträckning och på det sätt fullmäktige bestämmer. **Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen** att i egenskap av fullmäktiges beredningsorgan se över rutinerna i detta avseende för att säkerställa att återredovisning till fullmäktige sker i enlighet med kommunallagens bestämmelser samt på ett transparent och tydligt sätt utifrån ett ärendehanteringsperspektiv.

Vår bedömning är vidare att kommunstyrelsen och nämnderna i stort har fungerande rutiner för att säkerställa att beslut inte fattas obehörigen. Detta eftersom det finns arbetssätt/forum för att säkerställa att beslut tas på rätt nivå. **Vad gäller samhällsomvandlingen och beslut som berör denna så kan det dock finnas behov av att förtydliga vilka beslut som ska fattas av kommunfullmäktige respektive av kommunstyrelsen och dess utskott.** Detta eftersom intervjuerna signalerar att det finns gråzoner kring vissa frågor och var i organisationen behörigheten att fatta beslut i dessa fall ligger. Vi ser det som viktigt att processen kring frågor som rör samhällsomvandlingen hanterar detta på ett bra sätt och att det säkerställs att det finns forum som löpande för dialog och kan klargöra eventuella gränsdragningsvårigheter.

## **2. Inledning**

### **2.1. Bakgrund**

Fullmäktige kan enligt kommunallagen (KL) 3:10 uppdra åt nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i visst ärende eller viss grupp av ärenden. När sådant uppdrag lämnats ska nämnden redovisa till fullmäktige hur uppdraget fullgjorts (KL 3:15). Nämnderna har enligt KL 3:14 ansvar för att fullmäktiges beslut verkställs. Styrelsen har dock ett särskilt ansvar för verkställigheten enligt KL 6:4 punkt 3. Enligt lagkommentarerna tolkas detta så att om kommunfullmäktige inte har lagt verkställigheten på någon annan nämnd, och verkställigheten inte heller avser fråga som faller inom annan nämnds verksamhetsområde, så ligger ansvaret på kommunstyrelsen.

Av KL 3:9 framgår att fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen, främst gällande bl a mål och riktlinjer för verksamheten samt budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor. Sådana ärenden ska enligt 3:10 avgöras av fullmäktige och får inte delegeras till nämnderna. Med mål och riktlinjer menas i detta sammanhang enligt lagkommentarerna övergripande frågor som har betydelse för den kommunala verksamheten i stort, exempelvis finanspolitiska riktlinjer och beslut om verksamhetsinriktningar på olika områden. Vad gäller viktiga ekonomiska frågor avses ärenden som har avgörande betydelse för den kommunala ekonomin eller är av principiell vikt, vilket t ex kan handla om avgiftsättning.

Nämnderna har enligt KL 6:7 ansvar för att se till att den interna kontrollen är tillräcklig. Den interna kontrollen syftar ytterst till att bidra till att stärka ändamålsenligheten i verksamheten och att verksamheten bedrivs effektivt och säkert. Ur denna gransknings perspektiv handlar detta om huruvida styrelsens och nämndernas interna kontroll säkerställer att fullmäktigeuppdrag som tilldelats styrelsen/nämnden verkställs (och därigenom att en ändamålsenlig verksamhet bedrivs). Det handlar även om vikten av tydlighet kring vilka ärenden som får avgöras av styrelse/nämnd och vilka ärenden som ska avgöras av fullmäktige.

### **2.2. Revisionsfråga och kontrollmål**

Granskningens revisionsfråga är om kommunstyrelsen och nämnderna har en tillräcklig intern kontroll över verkställigheten i de beslut som fattats av kommunfullmäktige?

Revisionsfrågan besvaras utifrån följande kontrollmål:

- Styrelsen och nämnderna har fungerande rutiner för att säkerställa att beslut och uppdrag från kommunfullmäktige verkställs
- Styrelsen och nämnderna har fungerande rutiner för att följa upp verkställigheten i beslut och uppdrag från kommunfullmäktige
- Styrelsen och nämnderna har fungerande rutiner som säkerställer att beslut inte fattas obehörigen av styrelse/nämnd istället för av fullmäktige

### **2.3. Revisionskriterier**

- Kommunallagen
- Styrelsens och nämndernas reglementen
- Fullmäktigeuppdrag till styrelsen/nämnderna

### **2.4. Metod och avgränsning**

För denna revision har vi genomfört granskning av:

- protokoll från fullmäktige, styrelsen och nämnder under perioden 2010-2014
- reglementen för styrelsen och nämnderna
- kommunplan 2014-2016 samt styrelsens och nämndernas styrkort
- årsredovisningar och delårsrapporter 2010-2014
- riktlinjer för rapportering till kommunfullmäktige

Samt tittat på förekomsten av:

- ytterligare relevanta dokumenterade rapporteringar till fullmäktige 2010-2014 avseende fullgörande av fullmäktigeuppdrag
- riktlinjer och rutinbeskrivningar avseende verkställande av fullmäktigeuppdrag
- sammanställningar/uppföljningar avseende fullmäktigeuppdrag (verkställda och icke verkställda)
- ytterligare relevant dokumentation

Vidare har vi intervjuat kommunsekreterare och nämndssekreterare för respektive granskad nämnd samt ordförande i kommunfullmäktige.

Granskningen har avgränsats till att omfatta kommunstyrelsen, barn- utbildning- och kulturnämnden, socialnämnden, miljö- och byggnämnden samt service- och teknikenämnden. Vidare har granskningen avgränsats i tid till ärenden/uppdrag från fullmäktige under mandatperioden 2010-2014, dock ej vad som följer av kommunplan, styrkort och policydokument. Angående risker för obehörigt beslutsfattande avgränsas granskningen i första hand till kommunstyrelsen. I övrigt vad gäller avgränsning, se revisionsfråga, kontrollmål och revisionsmetod.

## **3. Granskningsresultat**

### **3.1. Rutiner för uppföljning av verkställighet**

Granskningen visar att det inte finns några dokumenterade rutinbeskrivningar hos kommunstyrelsen eller nämnderna för uppföljning av beslut och uppdrag från kommunfullmäktige. Styrelsen och nämnderna har inte heller skriftliga rutinbeskrivningar avseende uppföljning av verkställighet i de beslut som de själva fattat. Via intervjuer lyfts det dock fram att det finns systematiserade, etablerade arbetssätt för att hantera beslut och uppdrag som kommer från fullmäktige till styrelsen och nämnderna samt för att följa upp dessa beslut och uppdrag. Detsamma gäller uppföljning av de beslut som nämnden eller styrelsen själva fattar. Detta dokumenteras i en sk ärendeuppföljningslista.

Kommunens registrator registrerar ett ärende i samband med att beslut har fattats i fullmäktige och efter att protokoll har justerats så expedieras beslut till berörda. När ett beslut eller uppdrag kommer till berörd nämnd kontrollerar nämndsekreteraren om beslutet redan är ett ärende hos nämnden. Om det inte är det så registreras ärendet och sedan går det till berörd förvaltningschef som avgör vad som ska hända med ärendet och vem som ska handlägga det. Nämndsekreteraren får sedan till sig vem som ska handlägga ärendet och förmedlar detta samt eventuellt slutdatum till vederbörande. Om det handlar om ett uppdrag från fullmäktige eller kommunstyrelsen så hamnar ärendet, enligt de intervjuade, i stort sett alltid på berörd nämnds ärendeuppföljningslista.

Hos respektive nämnd och kommunstyrelsen finns en ärendeuppföljningslista som är en stående punkt på varje sammanträde. Ärendeuppföljningslistan följs upp inför varje sammanträde av berörd förvaltningschef, som ser över vad som hänt i ärendet och bedömer om ärendet är redo att tas upp på det kommande sammanträdet. Ärendeuppföljningslistorna fylls på efterhand när det kommer ett beslut eller uppdrag till styrelsen eller nämnderna. På så sätt vandrar ett ärende vidare från fullmäktige till kommunstyrelsen eller en nämnd. Så länge ärendet hanteras inom nämnden och dess förvaltning ligger det kvar på ärendeuppföljningslistan, och när ärendet är avslutat tas det bort därifrån. På så vis minskas risken att ett ärende faller mellan stolarna och inte blir verkställt. Överlag upplever de intervjuade att det fungerar bra med ärendeuppföljningslistorna och att de känner sig relativt trygga med detta arbetssätt. Noteras ska att även ärenden och uppdrag som kommer från nämnden eller kommunstyrelsen till den egna förvaltningen förs upp på ärendeuppföljningslistorna och ligger kvar där tills de verkställts.

För denna revision har vi granskat protokoll från fullmäktige, styrelsen och nämnderna under mandatperioden 2010 till 2014. Detta för att se vilka uppdrag fullmäktige har gett till styrelsen och nämnderna samt hur dessa uppdrag har tagits emot. För granskningen har vi enbart tittat på ärenden och uppdrag som inte följer av kommunplan, styrkort, policydokument eller motioner.

Av protokollen framgår att fullmäktige, under 2010 till 2014<sup>1</sup>, totalt gav 26 sådana ärenden och uppdrag till styrelsen och nämnderna. Flest antal uppdrag gavs till kommunstyrelsen och service- och tekniknämnden. Av samtliga uppdrag och beslut har det varit möjligt att följa tio stycken i styrelsens eller berörd nämnds protokoll. Övriga 16 ärenden har inte varit möjliga att följa via nämndernas och styrelsens protokoll. Detta behöver dock inte betyda att ärendena och uppdragen från fullmäktige inte har varit upp och hanterats i nämnden eller styrelsen. Detta eftersom ärenden och uppdrag, enligt intervjuer, ibland inte har en egen punkt utan ligger under till exempel ärendeuppföljning, delgivningar eller mer allmänna informationspunkter. Av de tio ärenden som är möjliga att följa i styrelsen och nämndernas protokoll så har nio av dessa följts upp av nämnden efter att de varit upp i nämnden första gången.

Vad gäller återrapportering av verkställda beslut till fullmäktige så är det inte helt enkelt att följa detta i fullmäktiges protokoll. Även här uppges av de intervjuade att ärenden som följs upp inte alltid är en egen punkt på dagordningen. De ligger istället ofta under delgivningar eller informationspunkter där nämnder och dess förvaltningar informerar om verksamheten, vad som är genomfört och vad som är på gång framöver. Därmed framgår det inte särskilt tydligt i protokollen att verkställigheten i beslut och uppdrag följts upp. När det är tydliggjort att ett ärende ska återrapporteras till fullmäktige så uppges det sällan falla mellan stolarna.

Det framgår dock av intervjuerna att det ibland är otydligt om ett ärende ska återrapporteras till fullmäktige, och att det då kan finnas en viss risk att återrapportering från nämnden eller styrelsen uteblir. Vidare finns ingen lista på ärenden som inte är återrapporterade till fullmäktige, vilket några av de intervjuade anser skulle vara bra att ha för att undvika att ärenden som ska återrapporteras till fullmäktige faller mellan stolarna. Det vore, enligt några av de intervjuade, även önskvärt att de själva skulle kunna gå in och se vad som ligger ute från fullmäktige och vad som förväntas återrapporteras och när. Samtidigt uppger de intervjuade att de, trots avsaknande av en lista för återrapportering av ärenden, känner sig hyfsat trygga med att registratören har koll och påminner om ärenden som ska rapporteras till fullmäktige.

Genom granskningen av protokoll framkommer att fullmäktige i sina beslut ibland adresserar ett uppdrag till en förvaltning istället för till berörd nämnd. I dessa fall kan det vara av vikt att nämnden eller kommunstyrelsen säkerställer att även dessa ärenden hamnar på ärendeuppföljningslistan och följs upp och återkopplas till fullmäktige.

## **Bedömning**

Vår bedömning är att kommunstyrelsen och nämnderna i stor utsträckning har fungerande rutiner för att säkerställa och följa upp att beslut och uppdrag från kommunfullmäktige verkställs. Vi bedömer även att kommunstyrelsen och nämnderna i stor utsträckning har fungerande rutiner samt för att följa upp verkställigheten i beslut som nämnderna och styrelsen själva fattat.

---

<sup>1</sup> Protokoll till och med juni 2014 har ingått i granskningen.

Det finns inga skriftliga rutiner för dessa processer, men genom granskningen framkommer att det finns etablerade arbetsätt i form av ärendeuppföljningslistor som används för att säkerställa att beslut och ärenden verkställs.

Granskningen visar dock att det finns ett utvecklingsområde vad gäller tydlighet och kontroll över återrapporteringen av uppdrag till fullmäktige. Av kommunallagen (3:15) framgår att nämnderna *ska* återredovisa uppdrag som lämnats till dem av fullmäktige i den utsträckning och på det sätt fullmäktige bestämmer. Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen att i egenskap av fullmäktiges beredningsorgan se över rutinerna i detta avseende för att säkerställa att återredovisning till fullmäktige sker i enlighet med kommunallagens bestämmelser samt på ett transparent och tydligt sätt utifrån ett ärendehanteringsperspektiv.

### **3.2. Rutiner för säkerställande att beslut inte fattas obehörigen**

Genom de intervjuer som genomförts för denna granskning framkommer uppfattningen att beslut för det mesta fattas på rätt nivå, det vill säga av de som har behörighet att göra det. Reglementen och delegationsordningar utgör de övergripande formella styrdokumenterna i detta avseende. Vid eventuella osäkerheter om ett beslut ska fattas av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen så förs diskussioner inom nämnd- och utredningsenheten, med ledningen inom fullmäktige och styrelsen, samt med kommunchefen.

Det finns således inga dokumenterade rutiner för att säkerställa att beslut inte fattas obehörigen om det råder osäkerhet om var i organisationen beslut ska fattas. De intervjuade upplever trots detta att det fungerar bra och att det än så länge inte finns något behov av rutiner inom detta område utöver de styrdokument som finns.

Genom intervjuer lyfts det fram att det händer mycket inom samhällsomvandlingsområdet och att det finns en del otydligheter avseende gränsdragning i frågor som berör samhällsomvandlingen; några av de intervjuade uppger att det ibland kan vara svårt att veta vart ett ärende hör hemma, om det till exempel är hos service- och tekniknämnden och dess förvaltning eller hos den nya organisationen för samhällsomvandlingen. Det uppges även vara något otydligt vilka av frågorna som berör samhällsomvandlingen som ska tas i kommunstyrelsens samhällsplaneringsutskott respektive vilka som ska upp till kommunfullmäktige. I dessa gråzoner ser de intervjuade en framtida risk att beslut skulle kunna komma att fattas obehörigen.



## **Bedömning**

Vår bedömning är att kommunstyrelsen och nämnderna i stort har fungerande rutiner för att säkerställa att beslut inte fattas obehörigen. Detta eftersom det finns arbetssätt/forum för att säkerställa att beslut tas på rätt nivå. Vad gäller samhällsomvandlingen och beslut som berör denna så kan det finnas behov av att förtydliga vilka beslut som ska fattas av kommunfullmäktige respektive av kommunstyrelsen och dess utskott. Detta eftersom intervjuerna signalerar att det finns gråzoner kring vissa frågor och var i organisationen behörigheten ligger att fatta beslut i dessa fall. Vi ser det som viktigt att processen kring frågor som rör samhällsomvandlingen hanterar detta på ett bra sätt och att det säkerställs att det finns forum som löpande för dialog som kan klargöra eventuella gränsdragningssvårigheter.

2014-10-01

***Andreas Jönsson***

---

*Projektledare*

***Hans Forsström***

---

*Uppdragsledare*