



Granskning av Verkställighet av kommunfullmäktiges beslut

Rapport

Östhammars kommun

KPMG AB

2021-06-16

Antal sidor 10



Östhammars kommun

Granskning av Verkställighet av kommunfullmäktiges beslut

2021-06-16

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Styrdokument	5
3.2	Granskning av beslut	6
4	Slutsats och rekommendationer	10
4.1	Rekommendationer	10

1 Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östhammars kommun har vi fått i uppdrag att granska verkställigheten av kommunfullmäktiges beslut. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunen har en tillförlitlig och effektiv verkställighet av beslut från kommunfullmäktige.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunen har en delvis tillförlitlig och effektiv verkställighet av beslut från kommunfullmäktige.

Vi kan konstatera att fyra av sex uppdrag är verkställda, varav två har skett utifrån kommunfullmäktiges delegering av beslutanderätten till kommunstyrelsen. Det påverkar andelen protokollförda återrapporteringar till kommunfullmäktige, då ärenden av det slaget inte behöver beslutas i kommunfullmäktige.

Vi bedömer att de fyra av uppdragen i granskningen som har verkställts, har gjorts det inom en rimlig tid. Vi bedömer att det är anmärkningsvärt att två av besluten inte har hanterats inom ramen för uppdraget och att det råder en viss oklarhet om status på de aktuella ärendena. Vi kan konstatera att ärendena i de här fallen har hamnat mellan stolarna.

Vi kan konstatera att det endast i ett fåtal fall anges i beslutsparagrafen när ett uppdrag ska återrapporteras till kommunfullmäktige. Vi bedömer att uppdragen hanteras på ett ändamålsenligt sätt med bevakning i diariet, i samband med beredningen av ärendet.

Inom ramen för granskningen har vi inte tagit del av några uppgifter som visar på att avvikelser har avrapporterats till kommunfullmäktige från kommunstyrelsen eller nämnderna.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen och granskade nämnder att:

- Initiera en ändring av kommunfullmäktiges arbetsordning så att den även reglerar att ej verkställda beslut av uppdrags- och verkställighetskaraktär blir föremål för uppföljning och redovisning i fullmäktige.
- Säkerställa att samtliga uppdrag från kommunfullmäktige återrapporteras.
- Säkerställa att avrapportering av eventuella avvikelser i uppdrag sker till kommunfullmäktige.

2 Bakgrund

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östhammars kommun har vi fått i uppdrag att granska verkställigheten av kommunfullmäktiges beslut. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Av 3 kapitlet 14 § i kommunallagen framgår att nämnderna ansvarar för att fullmäktiges beslut verkställs. Kommunstyrelsen har det yttersta ansvaret för verkställigheten enligt 6 kapitlet 4 § punkt 3 och det framgår att det åligger särskilt styrelsen att verkställa fullmäktiges beslut.

Ett beslut innebär oftast att någon form av åtgärd ska utföras. Vad som ska utföras bör vara utformat i protokollet. Beslutet bör även åtföljas med uppgift om när åtgärden ska utföras alternativt träda i kraft. Ett viktigt led i beslutsprocessen är att beslutet expedieras snarast möjligt och att uppföljning sker samt att eventuella avvikelser från beslutet rapporteras till beslutsfattarna.

Östhammars kommuns revisorer utesluter inte att det föreligger risk för att det kan finnas brister i kommunens verkställighet av beslut och bedömer att förekomst av tydliga rutiner inom beslutsprocessen är väsentligt för att verksamheten ska bedrivas på ett tillfredsställande sätt.

Mot denna bakgrund har de förtroendevalda revisorerna i samband med sin risk- och väsentlighetsanalys beslutat att genomföra en granskning av verkställigheten av kommunfullmäktiges beslut.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunen har en tillförlitlig och effektiv verkställighet av beslut från kommunfullmäktige.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Har beslut som fattats av fullmäktige och som föranleder en åtgärd och ett uppdrag till den kommunala organisationen verkställts av kommunstyrelsen och berörda nämnder inom utsatt/rimlig tid?
- Finns det beslut som inte verkställts eller verkställighet som avviker från beslutet och vad är i så fall orsaken?
- Rapporteras eventuella avvikelser från kommunstyrelsen och nämnderna till kommunfullmäktige?
- Har kommunstyrelsen och nämnderna ändamålsenliga rutiner för uppföljning och återrapportering av verkställighet och eventuella avvikelser av fullmäktiges beslut?

Granskningen avser kommunstyrelsen och samtliga nämnder och avser beslut fattade av kommunfullmäktige åren 2018 och 2019.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

— Kommunallagen 6 kap § 6

Nämnder och styrelser ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnder och styrelser ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

— Tillämpbara interna regelverk och policyer.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer/avstämningar med tjänstepersoner samt dokumentstudier av bland annat protokoll, arbetsordning och reglemente. För granskningen har sex beslut fattade av fullmäktige under år 2018 och 2019 granskats närmare.

Rapporten är faktakontrollerad av chef sektor verksamhetsstöd och kommunsekreterare.

3 Resultat av granskningen

3.1 Styrdokument

Utöver att det av kommunfullmäktiges arbetsordning framgår att kommunstyrelsen en gång per år ska redovisa motioner, saknas fastställda riktlinjer för hur kommunstyrelsen ska bevaka att fullmäktiges beslut verkställs. Vi kan varken av fullmäktiges arbetsordning eller kommunstyrelsens reglemente ta del av någon närmare vägledning i hur kommunstyrelsen ska bevaka att besluten verkställs eller återrapporteras, utöver att styrelsen ska tillse att uppföljning sker till fullmäktige från samtliga nämnder om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret. Styrelsen ska också tillse att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, de föreskrifter som kan finnas i lag eller förordning samt bestämmelser i reglementet.

Enligt kommunfullmäktiges arbetsordning § 41 beslutar kommunfullmäktige om remiss för beredning av motion eller annat ärende som inte har remitterats.

I kommunstyrelsens reglemente § 11 Delegering från kommunfullmäktige, anges att kommunstyrelsen ska besluta i följande grupper av ärenden:

1. Vid behov ta upp lån inom den beloppsram och de riktlinjer som kommunfullmäktige fastställt med särskilt beaktande av de närmare föreskrifter om säkerheten som kommunfullmäktige angivit.
2. Ingå borgen till stöd för bostadsförsörjningen.
3. Låne- och bidragsgivning avseende bostadsförsörjningen.
4. Organisation av styrelsens verksamhet inom de riktlinjer som kommunfullmäktige fastställt.
5. Sådana mål och ärenden, där det ankommer på kommunstyrelsen att föra kommunens talan, på kommunens vägnar träffa överenskommelse om betalning av fordran, anta ackord, ingå förlikning och sluta annat avtal.
6. Avge yttrande som ankommer på kommunfullmäktige om inte yttrandet är av principiell betydelse för den kommunala självstyrelsen.
7. Utöva kommunens beslutanderätt i ärenden angående heraldiska vapen.
8. Rätt att omdisponera medel inom de av kommunfullmäktige fastställda anslagsnivåerna.
9. Köp, försäljning, byte av fastighet eller fastighetsdel med en kostnadsram på köp och försäljningspris på högst 1 000 000 kronor och ett taxeringsvärde på högst 750 000 kronor. Köp, försäljning eller byte av mark som enligt översiktsplan eller detaljplan ska användas till gator, vägar eller annan infrastruktur.
10. Utarrendera, hyra ut eller på annat sätt upplåta kommunen tillhörig fast egendom i högst 10 år.

Av intervjuerna framkommer att när kommunfullmäktige ger uppdrag sätts ett datum, när det inte görs bestämmer sekreteraren ett datum som uppdraget ska

2021-06-16

återrapporteras. Eftersom sekreteraren inte har yrkanderätt i kommunfullmäktige, bestäms datum då efter sammanträdet. Det är enligt uppgift ovanligt att datumet är mer än ett halvår långt. Vid granskning av beslut har vi sett att det endast sporadiskt anges när ett uppdrag ska återrapporteras.

Enligt intervjuerna läggs uppdrag från kommunfullmäktige in som en uppgift i diariet för bevakning när med slutdatum när ärendet ska beredas. När det gäller strategier och program som kommunfullmäktige har fattat beslut om, ska dessa brytas ner till planer av kommunstyrelsen och nämnderna. Detta för att uppföljning ska kunna göras i Stratsys.

3.1.1 Kommentarer och bedömning

I enlighet med kommunallagens krav är det av vikt att återkoppling avseende verkställda beslut sker för att säkerställa att styrelse och nämnder bedriver sin verksamhet i enlighet med de mål och beslut som kommunfullmäktige fastställt. Vi bedömer att det saknas en tydlig strategi och formella riktlinjer för att säkerställa att kommunfullmäktiges beslut verkställs.

Vi konstaterar att fullmäktige har beslutat att kommunstyrelsen två gånger per år ska redovisa de motioner som inte har beretts färdigt vilket vi kan konstatera sker. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att initiera en ändring av kommunfullmäktiges arbetsordning så att den även reglerar att ej verkställda beslut av uppdrags- och verkställighetskaraktär blir föremål för uppföljning och redovisning i fullmäktige.

Vi bedömer att uppdragen hanteras på ett ändamålsenligt sätt med bevakning i diariet, när ärendet ska beredas.

3.2 Granskning av beslut

I följande avsnitt redovisas de sex beslut som har valts ut i samband med granskningen. Besluten är fattade av kommunfullmäktige under åren 2018 och 2019. Granskning har skett huruvida dessa har verkställts och återrapporats till kommunfullmäktige.

3.2.1 Justering av arvoden i stiftelsen Östhammarshem

Beslut 2018-12-18, KF § 13. I samband med att fullmäktige antog riktlinjer för ersättningar för förtroendevalda gavs ett uppdrag att arbeta vidare med en justering av arvodena i stiftelsen Östhammarshem. Ärendet skulle behandlas i fullmäktige före 2019-06-30, någon återrapporering har dock inte ägt rum.

Kommunen har inte kunnat hitta några uppgifter om att något arbete med en justering av arvodena i stiftelsen Östhammarshem har genomförts.

3.2.2 Investeringsreglemente

Beslut 2018-12-18, KF § 142. I samband med beslut om budget 2019 beslutade fullmäktige att kommunstyrelsen fick i uppdrag att utarbeta ett investeringsreglemente. Fullmäktige beslutade även om en tillfällig rutin till dess att reglementet är på plats.

2021-06-16

Kommunfullmäktige antog regler för investeringsprocess 2021-03-02, § 6. Anledningen till att dokumentet heter regler snarare än reglemente är för att fullmäktiges riktlinjer för styrdokument har antagits i slutet av 2020 och för att följa dessa är regler en bättre benämning. I tjänsteskrivelsen som beskriver ärendet inför antagande anges att "syftet med reglerna är att skapa tydlighet och struktur i arbetet, med bättre kvalitet i planering, budgetering, genomförande och uppföljning. Detta är förutsättningar för att investeringar genomförs, följer tidplan och budget samt är ändamålsenliga för kommuninnevånarna." Den tillfälliga rutin som togs i samband med uppdraget och reglerna som antagits 2021 omfattar båda igångsättningsbeslut.

3.2.3 Översyn/förändring av hela den kommunala organisationen

Beslut 2019-06-18, KF § 76. I samband med tertialuppföljningen beslutade fullmäktige: Kommundirektören får i uppdrag att genomföra en översyn/förändring av hela den kommunala organisationen i syfte att skapa en modern, hållbar och redundant organisation.

Kommunfullmäktige beslutade 2020-04-21, § 47:

Kommunfullmäktige antar följande principer för kommunens tjänstemannaorganisation:

- En förvaltning
- Förvaltningen delas upp i sektorer
- En av sektorerna är ett gemensamt verksamhetsstöd

3.2.4 Avveckling av verksamheten vid Snesslinge skola

Beslut 2019-06-18, KF § 77. I samband med beslut om att avveckla grundskole- och fritidsverksamhet vid Snesslinge skola beslutade fullmäktige: Kommundirektören får i uppdrag att ta fram ett förslag till framtida användning eller försäljning av skollokalerna.

Kommunstyrelsens arbetsutskott behandlade ett ärende 2020-06-30, § 210, (dnr KS-2020-457) där förvaltningen redovisade en lista över fastigheter som kommunen äger men inte bedriver verksamhet i som underlag för eventuella försäljningar. Där finns Snesslinge skola med. Det konstateras i listan att det finns oklarhet gällande ägarförhållande och att ändring av detaljplan krävs.

Utredning av ägarförhållande har skett och kommunstyrelsen har beslutat 2021-02-09, § 22, att köpa en fastighet. I ärendebeskrivningen står: "Snesslinge skola är uppförd på båda fastigheterna Snesslinge 2:23 och 29:22. Östhammars kommun är ägare av Snesslinge 2:23 och taxerad ägare till skolbyggnaden men äger inte fastigheten 29:22 som är "skolgårdsfastigheten". För att försäljning av helheten ska vara möjlig har en utredning av ägarförhållanden på fastigheten Snesslinge 29:22 gjorts och de fyra fastighetsägarna som representeras av en representant för varje dödsbo genom fullmakter från övriga dödsbodelägare har fått tagit del av utförd värdering och är överens om försäljning till Östhammars kommun. Köpet genomförs för att kunna genomföra en försäljning i ett senare skede. Ärende om försäljning kommer lämnas för beslut till nästa sammanträde." Ärendet om detta köp finns på dnr KS-2021-21.

Eftersom kommunfullmäktige har delegerat till kommunstyrelsen att besluta om köp, försäljningar och uthyrningar inom vissa ramar hanteras ärendet inom kommunstyrelsen om beslutet är inom dessa ramar. Det förutsätter också att kommunstyrelsen inte väljer att lyfta ärendet till fullmäktige trots att delegation finns.

3.2.5 **Avveckling av verksamheten vid Gräsö skola**

Beslut 2019-06-18, KF § 78. I samband med beslut om att avveckla grundskole- och fritidsverksamhet vid Gräsö skola beslutade fullmäktige: Kommundirektören får i uppdrag att ta fram ett förslag till framtida användning eller försäljning av skollokalerna.

Kommunstyrelsens arbetsutskott behandlade ett ärende 2020-06-30, § 210, (dnr KS-2020-457) där förvaltningen redovisade en lista över fastigheter som kommunen äger men inte bedriver verksamhet i som underlag för eventuella försäljningar. Där finns Gräsö skola med. Det konstateras i listan att ändring av detaljplan krävs.

Ett separat ärende har lagts upp som heter "Försäljning av Gräsö skola", dnr KS-2020-635. Kommunstyrelsens arbetsutskott har behandlat ärendet vid två tillfällen under hösten 2020 och kontentan av besluten är att förvaltningen har fått i uppdrag att ta fram underlag för att genomföra en riktad försäljning av Gräsö skola till Östhammarshem.

Eftersom kommunfullmäktige har delegerat till kommunstyrelsen att besluta om köp, försäljningar och uthyrningar inom vissa ramar hanteras beslut inom kommunstyrelsen om beslutet är inom dessa ramar. Det förutsätter också att kommunstyrelsen inte väljer att lyfta ärendet till fullmäktige trots att delegation finns.

3.2.6 **Aktualitetsprövning tillgänglighetspolicy och översyn lokala ordningsföreskrifter**

Beslut 2019-09-24, KF § 114. I samband med att fullmäktige besvarade en motion beslutade fullmäktige:

- Kommunstyrelsen får i uppdrag att aktualitetspröva tillgänglighetspolicyn och inleda en uppdatering av densamma vid behov. Aktualitetsprövning ska därefter ske vid inledningen av varje ny mandatperiod. Policyn ska hållas neutral ur organisatoriskt och juridiskt perspektiv.
- Kommunstyrelsen får i uppdrag att se över och uppdatera de lokala ordningsföreskrifterna utifrån ett tillgänglighets- och framkomlighetsperspektiv.

Eftersom uppdraget lämnades i samband med en motion lades två nya ärenden upp för uppdragen. I uppgiftfunktionen i diariesystemet kopplad till ena uppdraget finns en notering från februari 2021 att handläggare uppger att förvaltningen eventuellt kommer lämna ett förslag att avveckla tillgänglighetspolicyn. Det ska ha diskuterats på grund av att delar redan styrs av lagstiftning och andra delar bättre regleras inom ramen för de lokala ordningsföreskrifterna.

3.2.6.1 **Kommentarer och bedömning**

Vi kan konstatera att fyra av sex uppdrag är verkställda, varav två har skett utifrån kommunfullmäktiges delegering av beslutanderätten till kommunstyrelsen. Det påverkar andelen protokollförda återrapporteringar till kommunfullmäktige, då ärenden

Östhammars kommun

Granskning av Verkställighet av kommunfullmäktiges beslut

2021-06-16

av det slaget inte behöver beslutas i kommunfullmäktige. I tabellen nedan redovisas en sammanställning av de granskade besluten, om de har verkställts och om det finns en protokollförd återrapportering till kommunfullmäktige.

Ärende	KF beslut	Verkställt	Protokollförd återrapportering till KF
2018-12-18, § 137	Justering av arvoden i stiftelsen Östhammarshem	Nej	Nej
2018-12-18, § 142	Investeringsreglemente	Ja	Ja
2019-06-18, § 76	Översyn/förändring av hela den kommunala organisationen	Ja	Ja
2019-06-18, § 77	Avveckling av verksamheten vid Snesslinge skola	Ja	Nej
2019-06-18, § 78	Avveckling av verksamhet vid Gräsö skola	Ja	Nej
2019-09-24, § 114	Aktualitetsprövning tillgänglighetspolicy och översyn lokala ordningsföreskrifter	Nej	Nej

Vi bedömer att de fyra av uppdragen i granskningen som har verkställts, har gjorts det inom en rimlig tid. Vi bedömer att det är anmärkningsvärt att två av besluten inte har hanterats inom ramen för uppdraget och att det råder en viss oklarhet om status på de aktuella ärendena. Vi kan konstatera att ärendena i de här fallen har hamnat mellan stolarna. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen och nämnderna säkerställer att samtliga uppdrag från kommunfullmäktige återrapporteras.

Vi kan konstatera att det endast i ett fåtal fall anges i beslutsparagrafen när ett uppdrag ska återrapporteras till kommunfullmäktige.

Inom ramen för granskningen har vi inte tagit del av några uppgifter som visar på att avvikelser har avrapporterats till kommunfullmäktige från kommunstyrelsen eller nämnderna. Vi rekommenderar kommunstyrelsen och samtliga nämnder att säkerställa avrapportering av eventuella avvikelser i uppdrag till kommunfullmäktige.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunen har en delvis tillförlitlig och effektiv verkställighet av beslut från kommunfullmäktige.

Vi kan konstatera att fyra av sex uppdrag är verkställda, varav två har skett utifrån kommunfullmäktiges delegering av beslutanderätten till kommunstyrelsen. Det påverkar andelen protokollförda återrapporteringar till kommunfullmäktige, då ärenden av det slaget inte behöver beslutas i kommunfullmäktige.

Vi bedömer att de fyra av uppdragen i granskningen som har verkställts, har gjorts det inom en rimlig tid. Vi bedömer att det är anmärkningsvärt att två av besluten inte har hanterats inom ramen för uppdraget och att det råder en viss oklarhet om status på de aktuella ärendena. Vi kan konstatera att ärendena i de här fallen har hamnat mellan stolarna.

Vi kan konstatera att det endast i ett fåtal fall anges i beslutsparagrafen när ett uppdrag ska återrapporteras till kommunfullmäktige. Vi bedömer att uppdragen hanteras på ett ändamålsenligt sätt med bevakning i diariet, i samband med beredningen av ärendet.

Inom ramen för granskningen har vi inte tagit del av några uppgifter som visar på att avvikelser har avrapporterats till kommunfullmäktige från kommunstyrelsen eller nämnderna.

4.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen och samtliga nämnder att:

- Initiera en ändring av kommunfullmäktiges arbetsordning så att den även reglerar att ej verkställda beslut av uppdrags- och verkställighetskaraktär blir föremål för uppföljning och redovisning i fullmäktige.
- Säkerställa att samtliga uppdrag från kommunfullmäktige återrapporteras.
- Säkerställa att avrapportering av eventuella avvikelser i uppdrag sker till kommunfullmäktige.

Datum som ovan

KPMG AB

Anders Petersson
*Certifierad kommunal yrkesrevisor och
uppdragsansvarig*

Frida Hald
Kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.