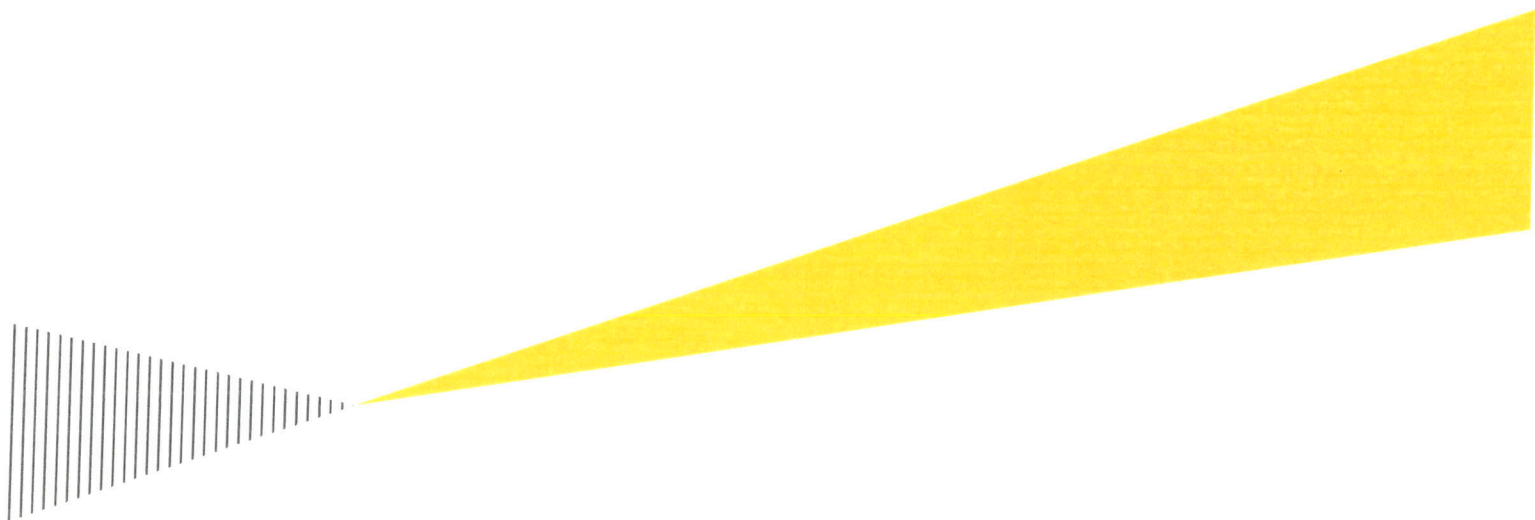


949/13

Revisionsrapport 2013
Genomförd på uppdrag av revisorerna
December 2013

Stenungsunds kommun

Förstudie av uppföljning och återrapportering av kommunfullmäktiges direktiv och beslut



EY

Building a better
working world

Innehåll

1. Inledning.....	2
1.1. Bakgrund	2
1.2. Syfte och revisionsfrågor.....	2
1.3. Revisionskriterier	2
1.4. Metod.....	3
2. Beredning och verkställighet av kommunfullmäktiges beslut	4
2.1. Organisation	4
2.2. Riktlinjer och rutiner för ärendeberedning och uppföljning.....	5
2.3. Ansvarsfördelning avseende ärendeberedning	6
2.4. Verkställighet av kommunfullmäktiges direktiv och beslut	6
2.5. Uppföljning och återrapportering av kommunfullmäktiges beslut och direktiv	7
2.6. Stickprovsgranskning av utvalda ärenden och beslut.....	8
3. Bedömning.....	9

Bilagor:

Bilaga 1 Dokumentförteckning

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunfullmäktige i Stenungsunds kommun består av 41 folkvalda ledamöter och är kommunens högsta beslutande organ. Fullmäktige fattar beslut i alla stora och principiellt viktiga frågor såsom övergripande mål och riktlinjer för verksamheten, kommunens organisation och verksamhetsformer samt budget och årsredovisning. Kommunstyrelsen har som enda verksamhetsdrivande nämnd ansvar för att kommunfullmäktiges beslut genomförs samt för att förvaltningens verkställighet följer de beslut som är fattade.

De förtroendevalda revisorerna har i arbetet med risk- och väsentlighetsanalys bedömt att det är väsentligt att under 2013 genomföra en förstudie av hur kommunstyrelsen säkerställer uppföljning och återrapportering av kommunfullmäktiges direktiv och beslut.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med förstudien är att översiktligt granska hur kommunstyrelsen säkerställer uppföljning och återrapportering av kommunfullmäktiges direktiv och beslut.

Syftet har brutits ned i följande revisionsfrågor:

1. Vilka system har kommunstyrelsen för att säkerställa att den omsätter de direktiv och beslut som kommunfullmäktige ger?
2. Vilka riktlinjer och rutiner finns framtagna för att säkerställa att återrapportering/uppföljning av kommunfullmäktiges direktiv och beslut sker till kommunfullmäktige?
3. Har kommunstyrelsen säkerställt en tydlig styrkedja för ärendeprocessen från kommunfullmäktiges beslut till verkställighet och återrapportering/uppföljning?
4. Går det att följa styrkedjan genom kommunstyrelsens/utskottens protokoll?

1.3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen som utgångspunkt för analys, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas från lagar och förarbeten eller interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning. Revisionskriterierna för denna granskning har i huvudsak utformats från kommunallagen och de bestämmelser som styr beredning och verkställighet

Kommunallagen (1991:900)

Styrelsens och övriga nämnders uppgifter

Enligt 6 kap. 7 § kommunallagen har styrelsen och nämnderna ansvar för att var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Likaså skall sty-

relse och nämnder se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett övrigt tillfredställande sätt.

I 6 kap. 1 § framgår bland annat att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Med styrelsens ledande ställning följer att den har till uppgift att skaffa sig en överblick över hela den kommunala verksamheten.

Beredning av ärenden inför kommunfullmäktige

Enligt 5 kap. 26 § ska ett ärende innan det avgörs av kommunfullmäktige beredas, antingen av den styrelse/nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning. Kommunstyrelsen ska alltid ges tillfälle att yttra sig i ett ärende som har beretts av en annan nämnd eller av en fullmäktigeberedning. Styrelsen ska också lägga fram förslag till beslut i ett ärende, då inte någon annan nämnd eller fullmäktigeberedning har gjort det.

1.4. Metod

Förstudien har genomförts som en dokument- och intervjustudie. Granskade dokument framgår av bilaga 1. Följande funktioner har intervjuats:

- Kommunstyrelsens presidium
- Kommunchef och administrativ chef

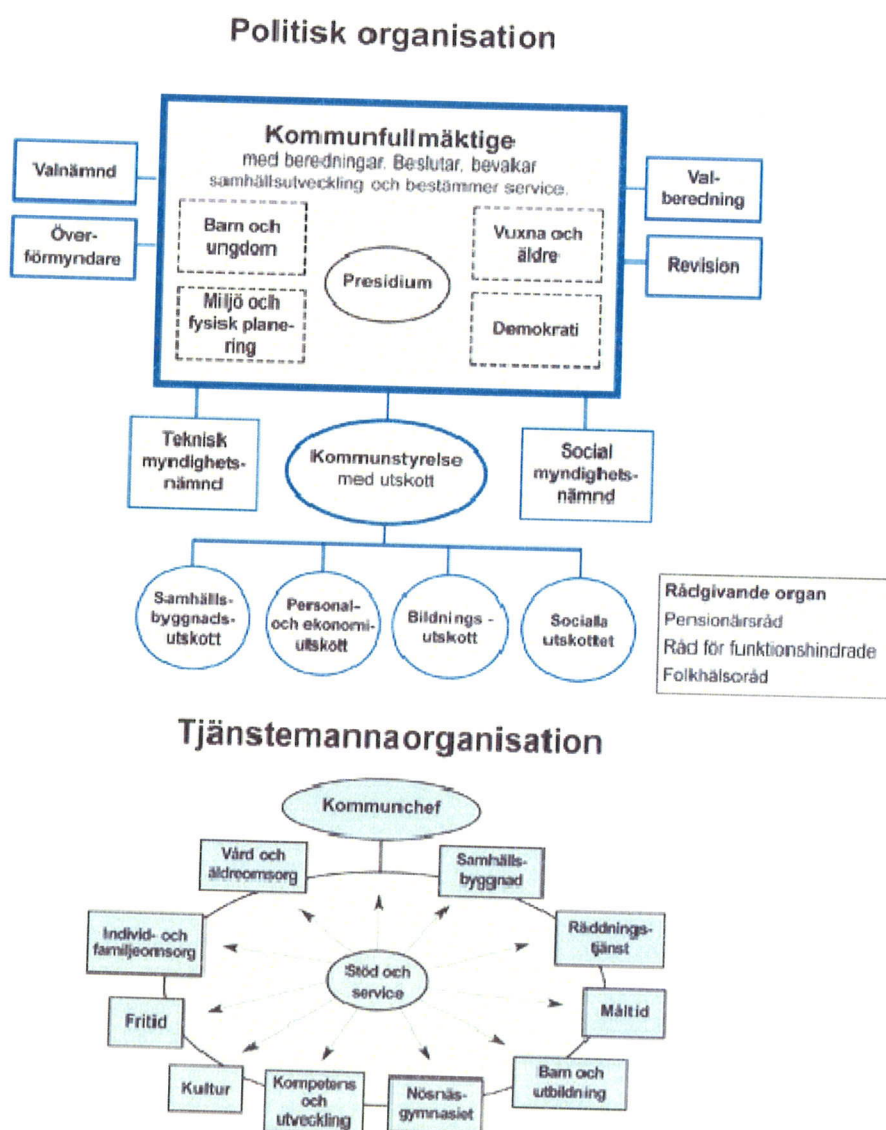
Förstudien innefattar också en stickprovskontroll av hanteringen av fullmäktiges beslut och direktiv. Ett urval har gjorts av två ärenden/beslut som fullmäktige fattat under de senaste två åren. Inriktningen i stickprovsgranskningen har varit en översiktlig genomgång av hur ärendena har hanterats, hur förvaltningen involverats samt om det skett någon uppföljning eller återkoppling till fullmäktige.

Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att granska förstudiens sakinnehåll.

2. Beredning och verkställighet av kommunfullmäktiges beslut

I detta kapitel redogörs för kommunens organisation och system för beredning och verkställighet av kommunfullmäktiges beslut.

2.1. Organisation



I bilden ovan åskådliggörs den politiska organisationen samt tjänstemannaorganisationen i Stenungsunds kommun.

2.1.1. Politisk organisation

Kommunfullmäktige är kommunens högsta beslutande organ och fattar beslut i alla stora och principiellt viktiga frågor. Till sin hjälp i beredningen inför beslut har kommunfullmäktige fyra

beredningar¹ med breda ansvarsområden för att lösa politiska uppgifter av långsiktig karaktär. Tillfälliga beredningar kan tillsättas av fullmäktige för att bereda specifika frågor.

Kommunstyrelsen har som enda verksamhetsdrivande nämnd ansvar för att kommunfullmäktiges beslut genomförs samt för att förvaltningens verkställighet följer de beslut som är fattade. Kommunstyrelsen har också ansvar för att återrapportering sker till fullmäktige samt för att bistå fullmäktige i utrednings- och utvärderingsarbetet.

För att fullfölja sina uppdrag har kommunstyrelsen inrättat fyra utskott: Personal- och ekonomiutskottet, Bildningsutskottet, Samhällsbyggnadsutskottet och Sociala utskottet.

I Stenungsunds kommun finns också fyra myndighetsnämnder: sociala myndighetsnämnden, tekniska myndighetsnämnden, valnämnd och överförmyndare. Den sociala och den tekniska myndighetsnämnden fattar beslut utifrån speciell lagstiftning. Tekniska myndighetsnämnden fullgör kommunens uppgifter gällande bygglov enligt plan- och bygglagen. Dessutom behandlar nämnden ärenden inom miljö- och hälsoskyddsområden enligt miljöbalken, hälsoskyddslagen och djurskyddslagen. Sociala myndighetsnämnden beslutar i individärenden med stöd av bland annat socialtjänstlagen (SOL), lag om vård av unga (LVU), lag om vård av missbrukare (LVM), lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) etc.

2.1.2. Tjänstemannaorganisation

Tjänstemannaorganisationen i Stenungsund leds och styrs av kommunchefen. Kommunchefens uppdrag är att verkställa, leda och följa de uppdrag som den politiska ledningen har beslutat. För att utföra sitt uppdrag finns underställd kommunchefen en tjänstemannaorganisation.

2.1.3. Ärendehanteringssystem

Stenungsunds kommun använder det elektroniska ärendehanteringssystemet LIS (Ledning i samverkan). I ärendehanteringssystemet fördelas ärenden och uppdrag på ansvarig handläggare (tjänsteman). Kopplat till varje ärende samlas också all dokumentation och information om ärendet. I systemet finns också möjlighet att lägga in specifika bevakningar. Enligt de intervjuade ger ärendehanteringssystemet en god kontroll och överblick över pågående ärenden, status samt dokumentation.

2.2. Riktlinjer och rutiner för ärendeberedning och uppföljning

Ett arbete pågår inom kommunkansliet med att arbeta fram gemensamma rutiner för beredningsarbetet. Kanslichefen har inrättat en sekreterargrupp som har i uppdrag att utveckla standardiseringen av tjänsteskrivelserna avseende både innehåll och form. Idag finns skillnader mellan de olika utskotten. Ambitionen är att rutinerna ska samlas i en särskild ärendehandbok.

¹ Beredningarna utgörs av demokratiberedningen, beredningen för miljö och fysisk planering, beredningen för barn och ungdom samt beredningen för vuxna och äldre

Kommunen har också inom ramen för den interna kontrollen valt att specifikt genomföra kontroller för att följa upp beslutsprocessen och verkställigheten av kommunfullmäktiges beslut. I intern kontrollplanen anges att kanslichefen ansvarar för att genomföra stickprov.

2.3. Ansvarsfördelning avseende ärendeberedning

Av intervjuerna framgår att kommunstyrelsens utskott har en viktig funktion i beredningen av ärenden inom den politiska organisationen. I utskotten behandlas förslag till beslut och i samband med detta förkovrar sig ledamöterna i ärendena. Utskotten får via tjänstemannaorganisationen förslag till beslut som sedan behandlas och justeras. Det är ytterst kommunstyrelsen som sedan tar ställning till utskottens förslag. Vid intervjuerna påpekas att ärenden kan återremitteras under hela processen. Samtliga utskott har beredningsmöten inför ordinarie sammanträden för information och fastställande av dagordning. Vid beredningsmötena deltar presidiet för utskottet samt berörda tjänstemän.

Vid intervjuerna framförs att fördelen med nuvarande organisation är att dialogen kring ärenden sker i flera forum och att politiken på så sätt blir väl insatta i ärendena innan beslut. Nackdelen med nuvarande organisation uppges vara att den kräver mer administration och personalresurser än om ärendeberedningen endast hade skett i kommunstyrelsen.

Av intervjuerna framkommer att det ibland är oklart vilket utskott som ska behandla en viss fråga då det kan finnas områden i ärendet som berör flera utskott. Till exempel skollokaler. Enligt de intervjuade borde ärendet i teorin behandlas i samtliga av de utskott som ärendet berör men att detta sällan sker i praktiken. Enligt de intervjuade saknas det idag en systematisk struktur för samverkan mellan utskotten utan detta uppges ske då ärendet behandlas i kommunstyrelsen.

Av intervjuerna framgår att det löpande förs en diskussion kring på vilken nivå ärenden ska behandlas och beslutas. Framförallt sker detta i samband med beredningsmöten i de olika organen. Enligt de intervjuade har ordförande i respektive organ en viktig roll i denna bedömning men också kommunfullmäktiges presidium som har regelbundna möten en gång per vecka. Av intervjuerna framkommer att det i viss mån finns en otydlighet kring om avsteg från policys och övergripande direktiv kan beslutas av kommunstyrelsen eller om det ska lyftas till kommunfullmäktige.

2.4. Verkställighet av kommunfullmäktiges direktiv och beslut

Av intervjuerna framkommer att det generellt upplevs vara svårare att ha en tydlighet i styrkedjan avseende verkställighet, jämfört med i berednings- och beslutsprocessen.

Verkställighet av mål och uppdrag som beslutas i budget hanteras i enlighet med kommunens fastställda budgetprocess. Fullmäktige beslutar om inriktningsmål som sedan bryts ned och följs upp genom specifika verksamhetsmål inom varje verksamhetsområde.

I de fall som kommunfullmäktige fattar beslut om specifika uppdrag, till exempel framtagande av ett förslag till jämställdhetspolicy läggs ett ärende in i kommunens ärendehanteringssystem.

stem och registreras på ansvarig handläggande tjänsteman. Kommunfullmäktiges sekreterare sköter fördelningen av ärenden till olika tjänstemän. Ärendehanteringssystemet är också kopplat till e-post systemet vilket gör att tjänstemännen får information om nya ärenden via e-post så snart ett nytt ärende lagts in. Enligt de intervjuade är systemet transparent.

I de fall som kommunfullmäktige fattar beslut om policydokument sker verkställighet genom att styrdokumentet läggs ut på kommunens hemsida samt intranätet. Information förmedlas också ut i organisationen kring att en ny policy har antagits. Det anges därefter vara upp till varje verksamhet att tillse att implementering av policyn sker.

Av intervjuerna framgår att det finns utvecklingsområden i verkställigheten av de beslut som fullmäktige fattar. Exempelvis lyfts det fram att fullmäktige i samband med budget beslutar om uppdrag men att dessa inte alltid genomförs om budgeten för verksamheten inte medger det. T.ex. genomförande av simskola. Det finns också exempel på att efterlevnaden till fullmäktiges direktiv kan förbättras, exempelvis upprättande av barnkonsekvensanalys i samband med beslut. Ett annat område som lyfts fram är genomförande av investeringar. Nyligen har en ny rutin införts att samtliga investeringar över 5 miljoner kronor kräver ett ingångs-sättningsbeslut av kommunstyrelsen. Enligt de intervjuade har detta medfört en ökad styrning och kontroll över investeringsprojekten och att större prioriteringar nu beslutas politiskt.

2.5. Uppföljning och återrapportering av kommunfullmäktiges beslut och direktiv

Kommunen anordnar årligen en bokslutsdag då rapportering av måluppfyllelse och resultat för kommunens olika verksamheter rapporteras till kommunfullmäktige och kommunstyrelsen.

Uppföljning och återrapportering av mål, uppdrag och budget sker utöver bokslutsdagen också enligt den formella budgetprocessen och skriftligen i samband med delårsrapporter och årsredovisning. Enligt de intervjuade fungerar uppföljning och återrapportering inom ramen för budgetprocessen bra och sker på ett strukturerat sätt.

Avseende verkställighet av policys och andra direktiv sker det enligt de intervjuade sällan en formell återrapportering eller uppföljning till fullmäktige. Detta uppges vara ett utvecklingsområde i arbetet med uppföljning. Av intervjuerna framgår att det idag saknas en formell rutin för samordnad uppföljning av följsamhet till policys och riktlinjer i kommunen. Ansvar för implementering vilar helt på respektive verksamhet. Vidare uppges de intervjuade att det saknas en tydlig struktur för återrapportering av uppdrag till fullmäktige som hanteras vid sidan om den gängse budgetprocessen. Enligt de intervjuade skulle uppföljningen inom ramen för budgetprocessen kunna breddas så att all återrapportering till fullmäktige på så sätt sker mer samordnat och med en gemensam struktur. De intervjuade påpekar att ledamöterna i kommunfullmäktige har initiativrätt att ställa frågor och skaffa sig tillräckligt med information kring varje ärende.

Kommunfullmäktige ska årligen ges en redovisning av oavslutade motioner och beredningsuppdrag. Den senaste redovisningen till fullmäktige lämnades i oktober 2012 och i sammanställningen redovisades också planerat datum för redovisning.

Av intervjuerna framgår att kommunfullmäktiges ordförande nyligen initierade en rapport till fullmäktige kring större investeringsprojekt och främst nybyggnationer.

Enligt de intervjuade följer utskotten löpande aktuella ärenden. I samband med utskottens möten finns en stående punkt för information då rapport om pågående ärenden ges. Vidare uppges att det i utskotten finns störst utrymme för dragningar och uppföljning och att de på så sätt är en viktig plattform för politisk diskussion.

2.6. Stickprovsgranskning av utvalda ärenden och beslut

Äldrepolicy för Stenungsund

Kommunfullmäktige beslutade 2010-10-18 att ge beredningen Vuxna och Äldre i uppdrag att utvärdera den av kommunfullmäktige antagna Vuxenomsorgsplanen för Stenungsunds kommun. Den översiktliga granskningen visar att uppdraget har hanterats av beredningen Vuxna och äldre. I skrivelse från 2012-01-11 redovisade beredningen förslag till ny Äldrepolicy med fokusområden. (Beredningen föreslog att Vuxenomsorgsplanen skulle byta namn till Äldrepolicy.) Efter beredning i kommunstyrelsen antog fullmäktige slutgiltigt förslag till äldrepolicy samt beslutade att ge beredningen Vuxna och Äldre i uppdrag att under innevarande mandatperiod arbeta vidare med de i Äldrepolicy angivna fokusområdena. Redovisning av fokusområdena skall ske senast på kommunfullmäktiges sammanträde i november 2014. I fullmäktiges beslut anges vidare att äldrepolicy och fokusområdena skall utvärderas minst en gång varje mandatperiod.

Äldreboende på CW Borgs väg

Den översiktliga genomgången av ärendet visar att nybyggnation av nytt äldreboende på CW Borgs väg har beretts och behandlats i flera instanser. Fullmäktige gav 2012-12-17 beredningen Vuxna och äldre i uppdrag att utreda dels samlokalisering i anslutning till nuvarande särskilt boende på Hällebäck och den av KF beslutade lokaliseringen vid CW Borgs väg. Beredningen redovisade två förslag, ett förslag med lokalisering på Hällebäck/Hasselhöjden samt ett med lokalisering på CW Borgs väg. Kommunfullmäktige beslutade 2013-09-23 om nybyggnation av ett nytt särskilt boende lokaliserat till Hällebäck/Hasselhöjden. Byggnationen och antalet platser ska anpassas efter behov. Kommunfullmäktige beslutade vidare att ge kommunstyrelsen i uppdrag att snarast starta arbetet med detaljplan för särskilt boende vid Hällebäck/Hasselhöjden och i detaljplanearbetet undersöka möjligheterna för en framtida expansion för ytterligare 60 boendeplatser samt samlokalisering av hemtjänsten.

3. Bedömning

Den sammantagna bedömningen utifrån förstudien är att det finns system för att omsätta och verkställa de direktiv och beslut som kommunfullmäktige ger. Ärendehanteringssystemet är en viktig del i detta och för att säkerställa en god överblick och kontroll över pågående ärenden samt status och ansvar för dessa. Det saknas idag systematiska former för att följa upp hur policys och direktiv implementeras i organisationen och det sker sällan återkoppling till fullmäktige kring detta, vilket bedöms vara en brist. Vi kan konstatera att kommunen själva valt ut beslutsprocessen och verkställigheten av kommunfullmäktiges beslut som ett område att särskilt följa upp i arbetet med intern kontroll, vilket enligt vår bedömning är mycket positivt.

Verkställighet och uppföljning inom ramen för budgetprocessen sker systematiskt och bedöms fungera väl. Ett utvecklingsområde att dock även behandla de direktiv och beslut som faller utanför budgetprocessen på ett lika systematiskt sätt.

Förstudien visar att det upplevs vara svårare att ha en tydlighet i styrkedjan avseende verkställighet, jämfört med i berednings- och beslutsprocessen. Vår bedömning är att detta är ett område som kommunen bör arbeta vidare med.

Det finns inga gemensamma riktlinjer för hur återrapportering och uppföljning ska ske till fullmäktige med undantag för budgetprocessen. Detta bestäms snarare i varje enskilt ärende. Däremot finns som tidigare nämnts rutiner för hur ärenden fördelas i organisationen för verkställighet. Det arbete som pågår med att arbeta fram gemensamma rutiner för beredningsarbetet samt en ökad standardisering bedöms vara positivt. Det bedöms också vara viktigt att kommunen ser över samverkansformerna mellan utskotten i beredningsprocessen för att skapa en så effektiv beredning som möjligt samt för att undvika dubbelarbete.

Den översiktliga genomgången av ärendena visar att det är möjligt att följa hanteringen och beredningen av ärendena genom kommunfullmäktiges, kommunstyrelsens och utskottens protokoll. Återrapportering har skett till fullmäktige i enlighet med de uppdrag som lämnats.

Den sammanfattande bedömningen utifrån förstudien är att det till största del finns en tydlig styrkedja för ärendeprocessen från kommunfullmäktiges beslut till verkställighet och återrapportering/uppföljning men att den kan utvecklas avseende systematik och enhetlighet.

Göteborg den 2 december



Cecilia Svensson
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Bilaga 1: Dokumentförteckning

Kommunstyrelsens delegationsordning

Reglemente och arbetsordning för kommunstyrelsen

Intern kontrollplan 2013

Oavslutade motioner och beredningsuppdrag, 2012-10-08

Uppdrag från politiken 2013, 2013-05-23 rev 2013-09-30

Sammanställning över uppdrag 2013-05-17 rev 2013-05-22, sekgruppen 2013-09-20

Ärende: Äldrepolicy för Stenungsunds kommun

Ärende: Lokalisering av äldreboende på CW Borgs väg