

Revisionsrapport

Granskning av verkställigheten av fullmäktiges beslut

*Lisa Åberg &
Sandra Marcusson*

15 januari 2016

Emmaboda kommun

Sammanfattning

De förtroendevalda revisorerna i Emmaboda kommun har gett PwC i uppdrag att granska om kommunstyrelsen och nämnderna har en ändamålsenlig och tillräcklig intern kontroll av att kommunfullmäktiges beslut verkställs. Granskningen har genomförts genom intervjuer med förvaltningschefer och sekreterare samt genom ett stickprov. Stickprov har genomförts för att verifiera graden av verkställighet av fullmäktiges beslut.

Granskningen visar att 49 av 89 fullmäktigebeslut har verkställts, tio av 89 beslut har verkställts till viss del och 30 av 89 beslut har inte verkställts. Granskningen visar också att kommunstyrelsen inte har några rutiner för att följa upp beslut av uppdrags- eller verkställighetskaraktär som getts till nämnderna. Däremot följer kommunstyrelsen upp obesvarade motioner och medborgarförslag. I vilken utsträckning nämnderna följer upp och bevakar att fullmäktiges beslut varierar. Vi konstaterar dock att nämndernas dokumentation av uppföljning av ärenden behöver förbättras.

Totala antalet beslut av verkställighets- eller uppdragskaraktär åren 2006-2014

År	Totalt	Verkställda	Delvis verkställda	Inte verkställda
2006 - 2014	89	49	10	30

Vi gör följande bedömningar:

- Vi bedömer att kommunstyrelsen enbart till viss del har en ändamålsenlig och tillräcklig intern kontroll av att kommunfullmäktiges beslut verkställs.
- Vi gör bedömningen att bildningsnämnden enbart till viss del har en ändamålsenlig och tillräcklig intern kontroll av att kommunfullmäktiges beslut verkställs.
- Vi gör bedömningen att bygg- och miljönämnden inte har en ändamålsenlig och tillräcklig intern kontroll av att kommunfullmäktiges beslut verkställs.
- Vi gör bedömningen att teknik- och fritidsnämnden i huvudsak har en ändamålsenlig och tillräcklig intern kontroll av att kommunfullmäktiges beslut verkställs.
- Vi gör bedömningen att socialnämnden i huvudsak har en ändamålsenlig och tillräcklig intern kontroll av att kommunfullmäktiges beslut verkställs.

För en mer detaljerad bild av våra bedömningar se avsnitt 3. Revisionell bedömning.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1. Inledning	1
1.1. Revisionsfråga	1
1.1.1. Kontrollmål.....	1
1.2. Revisionskriterier	1
1.3. Metod.....	2
1.3.1. Avgränsning.....	2
1.3.2. Sakavstämning	2
2. Iakttagelser	3
2.1. Rutiner för uppföljning	3
2.1.1. Kommunstyrelsen	3
2.1.2. Bildningsnämnden	4
2.1.3. Bygg- och miljönämnden	5
2.1.4. Teknik- och fritidsnämnden	5
2.1.5. Socialnämnden	6
2.2. Resultat av beslutsgenomgång	7
2.2.1. Kommunstyrelsen	7
2.2.2. Bildningsnämnden	10
2.2.3. Bygg- och miljönämnden	11
2.2.4. Teknik- och fritidsnämnden	12
2.2.5. Socialnämnden	14
3. Revisionell bedömning	16
3.1. Kommunstyrelsen	16
3.1.1. Finns ändamålsenliga rutiner för uppföljning och kontroll av verkställandet av kommunfullmäktiges beslut?	16
3.1.2. Finns ändamålsenliga rutiner för uppföljning och bevakning av beredningsfristen för motioner?	16
3.1.3. Har de beslut som fattats av kommunfullmäktige och som föranleder en åtgärd eller som ger ett uppdrag till den kommunala organisationen verkställts?.....	17
3.2. Bildningsnämnden	17
3.2.1. Finns ändamålsenliga rutiner för uppföljning och kontroll av verkställandet av kommunfullmäktiges beslut?	17
3.2.2. Har de beslut som fattats av kommunfullmäktige och som föranleder en åtgärd eller som ger ett uppdrag till den kommunala organisationen verkställts?.....	17
3.3. Bygg- och miljönämnden	17
3.3.1. Finns ändamålsenliga rutiner för uppföljning och kontroll av verkställandet av kommunfullmäktiges beslut?	18

3.3.2.	Har de beslut som fattats av kommunfullmäktige och som föranleder en åtgärd eller som ger ett uppdrag till den kommunala organisationen verkställts?	18
3.4.	Teknik- och fritidsnämnden	18
3.4.1.	Finns ändamålsenliga rutiner för uppföljning och kontroll av verkställandet av kommunfullmäktiges beslut?	18
3.4.2.	Har de beslut som fattats av kommunfullmäktige och som föranleder en åtgärd eller som ger ett uppdrag till den kommunala organisationen verkställts?	19
3.5.	Socialnämnden	19
3.5.1.	Finns ändamålsenliga rutiner för uppföljning och kontroll av verkställandet av kommunfullmäktiges beslut?	19
3.5.2.	Har de beslut som fattats av kommunfullmäktige och som föranleder en åtgärd eller som ger ett uppdrag till den kommunala organisationen verkställts?	19

1. Inledning

Av 3 kap. 14 § i kommunallagen framgår det att nämnderna har till uppgift att se till att fullmäktiges beslut verkställs. Enligt 6 kap. 4 § är det kommunstyrelsen som har det yttersta ansvaret för verkställigheten. Enligt 6 kap. 1 § ska även kommunstyrelsen ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Detta brukar kallas för att kommunstyrelsen har en uppsiktsplikt över nämnderna och de kommunala bolagen. Uppsiktsplikten omfattar bland annat att kommunstyrelsen ska ha uppsikt över huruvida nämnderna verkställer fullmäktiges uppdrag. Om nämnderna och styrelsen inte fullgör detta uppdrag riskerar beslut att inte verkställas och således riskerar demokratin att urholkas.

Ledamöterna i fullmäktige får enligt 4 kap. 16 § kommunallagen väcka motioner i fullmäktige. I sammanhanget har en beredningsfrist införts i kommunallagens 5 kap. 33 §, vilken innebär att en motion bör beredas så att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att motionen väcktes. Om beredningen inte kan avslutas inom denna tid ska detta och vad som hittills framkommit i beredningen anmälas till fullmäktige inom samma tid. Det är således viktigt ur såväl en demokratisk som en rättssäker synpunkt att fullmäktiges beslut verkställs. Med anledning av detta och eftersom området inte har granskats av revisorerna tidigare har revisorerna utifrån en bedömning av väsentlighet och risk beslutat att ge PwC i uppdrag att granska verkställandet av fullmäktiges beslut.

1.1. Revisionsfråga

Revisionsfrågan som ska besvaras är:

Har kommunstyrelsen och nämnderna en ändamålsenlig och tillräcklig intern kontroll av att kommunfullmäktiges beslut verkställs?

1.1.1. Kontrollmål

Följande kontrollmål beaktas i granskningen:

- Finns ändamålsenliga rutiner för uppföljning och kontroll av verkställandet av kommunfullmäktiges beslut?
- Finns ändamålsenliga rutiner för uppföljning och bevakning av beredningsfristen för motioner?
- Har de beslut som fattats av kommunfullmäktige och som föranleder en åtgärd eller som ger ett uppdrag till den kommunala organisationen verkställts?

1.2. Revisionskriterier

De iakttagelser som görs i granskningen bedöms gentemot följande revisionskriterier:

- Kommunallagen (1991:900)
- Kommunfullmäktiges arbetsordning
- Kommunstyrelsens och nämndernas reglemente
- Rutinbeskrivningar med mera.

1.3. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, ärendegranskning och intervjuer.

I ärendegranskningen har kommunfullmäktiges beslut som föranleder en åtgärd, eller som ger ett uppdrag till den kommunala organisationen, följts upp.

Intervjuer har genomförts med respektive nämnds förvaltningschef och sekreterare (eller motsvarande). Totalt har fem intervjuer genomförts, samt några kompletterande telefonintervjuer i efterhand. Inför intervjuerna har de intervjuade fått ut listor med de ärenden som ska följas upp inom ramen för ärendegranskningen. Detta för att ge de intervjuade möjlighet att utreda och följa upp verkställigheten och i vilken utsträckning ärendet har återrapporterats till berörd nämnd eller fullmäktige.

Vi har granskat samtliga nämnders reglementen, rutinbeskrivningar avseende uppföljning och bevakning av fullmäktiges och nämndernas beslut samt övrig dokumentation som verifierar att besluten har verkställts.

1.3.1. Avgränsning

Granskningen avgränsas till beslut fattade av fullmäktige under åren 2006-2014.

1.3.2. Sakavstämning

Rapporten har sakavstämts av de intervjuade för teknik- och fritidsnämnden, bygg- och miljönämnden, bildningsnämnden, socialnämnden och kommunstyrelsen.

2. Iakttagelser

2.1. Rutiner för uppföljning

För att kunna säkerställa att fullmäktiges beslut verkställs är det av stor vikt att de verkställande nämnderna har ändamålsenliga rutiner för uppföljning och bevakning av att beslut verkställs. Det är även av stor vikt att nämnden har en tillräcklig intern kontroll avseende ärendebalansen inom sin nämnd.

Nedan redogör vi för nämndernas rutiner för uppföljning och bevakning av de beslut som nämnden har att verkställa.

2.1.1. Kommunstyrelsen

I kommunstyrelsens reglemente fastställs att kommunstyrelsen ska övervaka att de av fullmäktige fastställda målen och planerna för att verksamheten följs. Reglementet anger också att kommunstyrelsen ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de föreskrifter som kan finnas i lag eller förordning. Vidare åläggs kommunstyrelsen även att regelmässigt till fullmäktige rapportera hur verksamheten utvecklas under budgetåret.

Kommunstyrelsen har tre slags ”kontroller” av att fullmäktiges beslut verkställs:

- Bevakningsfunktion i ärendehanteringssystemet.
- Ärendelista.
- Genomgång av akter i arkivet som inte har avslutats/pågående ärenden.

Den första kontrollen utgörs av en digital bevakning i ärendehanteringssystemet. Kansliavdelningen har som rutin att vid expediering av beslut av uppdragskaraktär, där exempelvis fullmäktige ålägger en nämnd att återkomma med information eller utföra visst uppdrag åt fullmäktige, sätta bevakning på ärendet i kommunens diariesystem. Rutinen finns dokumenterad.

Den andra kontrollen utgörs av en ärendelista, i vilken kommunsekreteraren noterar samtliga ärenden som kommunstyrelsen ska behandla. På så sätt får kommunsekreteraren kontroll över kommunstyrelsens ärendeflöde. Utifrån listan anges att kansliet kan bevaka och följa upp kommunstyrelsens pågående ärenden. Rutinen finns inte dokumenterad, annat än genom den faktiska ärendelistan.

Den tredje kontrollen består av en manuell hantering och genomgång av ärendeakter. Kommunsekreteraren sorterar akterna i arkivet utifrån ärendets pågående status enligt följande:

- Ärenden som är klara för politisk beredning.

- Ärenden som väntar på svar från exempelvis handläggare eller annan instans.
- Ärenden som är större och pågår under en längre tid.

Kommunsekreteraren har som rutin att gå igenom och bevaka akterna någon gång i veckan. Rutinen finns inte dokumenterad.

Ingen av ovan nämnda kontroller redovisas till kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsen har inga systematiska eller dokumenterade rutiner för uppföljning av huruvida de övriga nämnderna i kommunen verkställer fullmäktiges beslut som är av verkställighetskaraktär. Enligt de intervjuade förutsätts respektive nämnd ansvara för det själva. Däremot finns en ärendehanteringsgrupp där samtliga nämndsekreterare i kommunen träffas. I denna grupp brukar nämndsekreterarna diskutera remisser inom kommunen och hur dessa ska hanteras.

Varje halvår följer kommunstyrelsen upp alla obesvarade medborgarförslag och motioner i enlighet med arbetsordningen. Arbetsordningen anger att redovisningen ska göras på fullmäktiges ordinarie sammanträde i april och oktober. Kansliet har som rutin att efterfråga information om samtliga obesvarade medborgarförslag och motioner från nämnderna och den egna verksamheten, även för de ärenden som tidsfristen inte riskerar att överskridas. Detta för att säkerställa att tidsfristen för motioner och medborgarförslag hålls.

Kansliavdelningen har som rutin att förse remisser från kommunstyrelsen med tidsangivelser när de skickas till nämnderna för yttrande. Kansliavdelningen bilägger även information om när ärendet bör behandlas i berörd nämnd för att yttrandet ska återrapporteras enligt tidsangivelsen. Kansliavdelningen behöver sällan påminna nämnderna om att de ska behandla ärenden i tid till kommunstyrelsen, utan nämnderna håller i regel de tidsangivelser som ges.

2.1.2. Bildningsnämnden

Bevakning av ärenden inom bildningsnämndens område sker via bildningsförvaltningens ärendebalanslista. Ärendebalanslistan innehåller pågående ärenden som ännu inte har behandlats av nämnden. Ärendebalanslistan uppdateras löpande under året av nämndsekreteraren. Ärendebalanslistan följs inte upp av nämnden.

Utöver ärendebalanslistan finns en beredningslåda i arkivet med de aktuella ärenden som ska behandlas av nämnden. Genom beredningslådan upplever de intervjuade att förvaltningen har bättre kontroll över pågående och ej verkställda ärenden.

Bevakningsfunktionen i ärendehanteringssystemet används inte för att följa upp ärenden.

Bortsett från uppföljningen av ärenden som sker via ärendebalanslistan och beredningslådan, saknar nämnden dokumenterade rutiner för uppföljning av beslut. Det finns heller ingen dokumenterad rutin för uppföljningen via ärendebalanslistan eller beredningslådan.

Enligt de intervjuade är oftast de motioner och remisser som fullmäktige har beslutat om försedda med tidsangivelser när svar ska vara kommunstyrelsen tillhanda. De intervjuade upplever dock att det är sällan som återrapportering av verkställda beslut efterfrågas från kommunstyrelsen eller fullmäktige.

2.1.3. Bygg- och miljönämnden

Bevakning av pågående ärenden inom bygg- och miljönämndens område sker på förvaltningens avdelningsmöten, på nämndens beredningsmöten och via nämndens ärendehanteringssystem.

På förvaltningens avdelningsmöten finns det alltid en punkt på dagordningen som heter "Till och från nämnden". På denna punkt diskuteras ärenden som ska behandlas av nämnden samt ärenden som nämnden har att verkställa. I intervju framhålls även att nämndens beredningsmöten utgör ett viktigt instrument för att bevaka och följa upp de ärenden som nämnden har att behandla. Bevakning av ärenden sker också i nämndens ärendehanteringssystem. Nämndsekreteraren har som rutin att bevaka de ärendena som ska behandlas av, eller följas upp av, nämnden i ärendehanteringssystemet.

Utöver det som beskrivits ovan har nämnden ingen övrig systematisk bevakning eller uppföljning av ärenden som nämnden har att verkställa. I intervju motiveras detta med att nämnden får relativt få beslut av uppdragskaraktär från fullmäktige att verkställa.

Enligt de intervjuade är de motioner och remisser som nämnden får till sig försedda med tidsangivelser för när svar ska vara kommunstyrelsen tillhanda. Kommunsekreteraren har som rutin att ange när nämnden senast behöver behandla ärendet för att det ska hinna expedieras till kommunstyrelsen.

De intervjuade anger att det kan förekomma återrapportering till nämnden om att ett ärende har slutbehandlats, exempelvis expedieras fullmäktiges beslut till nämnden vad gäller de motioner som nämnden har berett.

2.1.4. Teknik- och fritidsnämnden

Bevakning av pågående ärenden inom teknik- och fritidsnämndens område sker bland annat genom en uppföljningslista. Vid varje beredningsmöte inför nämndens sammanträden, samt vid förvaltningens avdelningsträffar, skriver nämndsekreteraren ut en uppföljningslista från ärendehanteringssystemet som innehåller de aktuella ärenden som nämnden har att behandla inom sitt verksamhetsområde. På listan förekommer såväl ärenden som nämnden ännu inte har behandlat som ärenden som ska återrapporteras till nämnden. Uppföljningslistan skickas till hela nämnden för kännedom i kallelseutskicket.

Uppföljningslistan finns också digitalt i ärendehanteringssystemet. De intervjuade upplever att de ständigt har ärendena på uppföljningslistan under bevakning.

Bevakning av ärenden sker även genom en manuell hantering av akter. Nämndsekreteraren har en dokumenthållare på tjänsterummet som innehåller ett flertal fack, där de ärendeakter som ska aktualiseras på de kommande nämndsmötena läggs. Ett av facken i dokumenthållaren avser ärenden, i vilka beslut inväntas från kommunstyrelsen eller fullmäktige.

Nämndsekreteraren har som rutin att notera huruvida ett ärende har verkställts eller inte i ärendehanteringssystemets kommentarsfunktion. Nämndsekreteraren har också som rutin att inte avsluta några ärenden i diariet innan information om verkställighet har inkommit.

Rutinerna som angetts ovan har inte dokumenterats.

I intervju anges det att återrapportering av verkställighet sker till nämnden ibland.

Motioner och remisser som nämnden får till sig är försedda med tidsangivelser för när svar ska vara kommunstyrelsen tillhanda. Kommunsekreteraren har också som rutin att ange när i tid som nämnden senast behöver behandla ärendet för att det ska hinna expedieras till kommunstyrelsen.

2.1.5. Socialnämnden

Bevakning av pågående ärenden inom socialnämndens område sker främst via en expedieringslista och från och med januari år 2016 kommer nämnden få en rapport över verkställda beslut. Nämndsekreteraren har en expedieringslista som innehåller de ärenden som varit uppe för beslut i nämnden och som har expedierats. Av listan framgår om ärendet ska upp för behandling på nytt i nämnden, om ärendet kommer tillbaka från kommunstyrelsen eller fullmäktige, om ärendet ska återrapporteras till nämnden, kommunstyrelsen eller fullmäktige med mera. Listan utgör ett stöd för nämndsekreteraren i det nämndadministrativa arbetet. Expedieringslistan delges inte nämnden. I samband med föreliggande granskning har en rapport upprättats över verkställda beslut och som ska redovisas till nämnden första gången i januari år 2016. Rapporten kommer att omfatta alla beslut som nämnden har att verkställa för år 2015. De intervjuade anger att formerna för hur ofta rapporten ska komma att redovisas för nämnden ännu inte är fastställt. Tanken är att det ska ske löpande enligt en viss systematik. I rapporten kommer de aktuella besluten att anges samt vad som ska verkställas och vad som har hänt i ärendet eller annan information om hur ärendet har verkställts.

Bevakningsfunktionen i ärendehanteringssystemet används inte för att följa upp ärenden. Nämndsekreteraren har istället som rutin att notera i kallelsen för aktuellt sammanträde om en återrapportering av ett ärende ska ske.

Nämnden har som rutin att den information eller återrapportering som sker på sammanträdet alltid noteras i protokollet. Även de beslut som fullmäktige gett nämnden att verkställa noteras i protokollet om återrapportering sker till nämnden. Protokollsutdraget med informationen registreras sedan i respektive ärendeakt.

Enligt de intervjuade är de motioner och remisser som nämnden får till sig försedda med tidsangivelser för när svar ska vara kommunstyrelsen tillhanda. Kommunsekreteraren har som rutin att ange när nämnden senast behöver behandla ärendet för att det ska hinna expedieras till kommunstyrelsen.

2.2. Resultat av beslutsgenomgång

I detta avsnitt redovisas resultatet av beslutsgenomgången där vi redovisar i vilken utsträckning fullmäktiges beslut har verkställts. Samtliga beslut som ingår i beslutsgenomgången redovisas också separat i bilagda sammanställningar med en kommentar huruvida aktuellt beslut är verkställt eller inte (se bilagor 1-5). I detta avsnitt redogör vi för alla de beslut som inte har verkställts samt de beslut som delvis har verkställts i tabellform. Vi redogör dock inte för samtliga i texten, utan kommenterar enbart de beslut där det finns en förklaring kring varför besluten inte har verkställts. För att se mer detaljerad information om samtliga beslut, se bilagor 1-5.

Det totala antalet fullmäktigebeslut av verkställighets- eller uppdragskaraktär som givits till kommunstyrelsen och nämnderna att verkställa under åren 2006-2014 uppgår till 89 stycken. Flertalet av fattade beslut i fullmäktige under denna period är inte av verkställighets- eller uppdragskaraktär, utan är beslut i form av fastställelser av taxor, avgifter, ersättningar och arvoden, antaganden av detaljplaner och andra styrande dokument etc.

I granskningen har det framkommit att det är en spridning i tid vad gäller de ej verkställda besluten. I urvalet har vi funnit fullmäktigebeslut som har fattats under samtliga åren i urvalet och som inte har verkställts. Besluten som inte har verkställts är därmed inte koncentrerade till ett specifikt år.

2.2.1. Kommunstyrelsen

Det totala antalet fullmäktigebeslut av verkställighets- eller uppdragskaraktär som givits till kommunstyrelsen att verkställa under åren 2006-2014 uppgår till 36 stycken. Vid tidpunkten för granskningen har sammanlagt 26 av de 36 besluten i urvalet verkställts helt, 5 beslut har delvis verkställts och 5 beslut har inte verkställts.

Beslut av verkställighets- eller uppdragskaraktär åren 2006-2014				
År	Verkställda	Delvis verkställda	Inte verkställda	Totalt
2006	4	-	1	5
2007	1	1	-	2
2008	2	-	1	3
2009	-	-	-	-
2010	6	3	1	10
2011	4	-	1	5
2012	5	-	1	6

2013	2	-	-	2
2014	2	1	-	3
Totalt	26	5	5	36

Följande beslut har inte verkställts:

Ej verkställda beslut i urvalet (se bilaga 1)
Budget 2007 (se beslut från år 2006)
Motion – Äldreomsorgen Direkt (se beslut från år 2008)
Motion – Familjecentral (se beslut från år 2010)
Mellankommunal utjämning efter skatteväxling av kollektivtrafiken (se beslut från år 2011)
Avyttrande av Eriksmåla gymnastiksal (se beslut från år 2012)

Flertalet av de beslut som inte har verkställts kommer inte att verkställas. Dock görs bedömningen att två av dessa troligen kommer att verkställas på sikt. (Fullmäktiges beslut från år 2010 i ärendet Motion – Familjecentral kommer troligen att verkställas.) Anledningen till att beslutet om familjecentral ännu inte har verkställts är att det är landstinget som äger frågan om dess inrättande. Beslutet om temadag i demokrati m.m. ska enligt de intervjuade genomföras i anslutning till årsskiftet år 2015/2016.

I ett av de beslut som inte har verkställts (Avyttrande av Eriksmåla gymnastiksal) beslutade fullmäktige att återremittera ärendet till teknik- och fritidsnämnden för att inhämta mer information. Teknik- och fritidsnämnden beslutade dock i sin tur att återta ärendet helt och hållet, och därför har inte ärendet behandlats av fullmäktige igen.

Vi noterar att det enbart har skett återrapportering/uppföljning till fullmäktige i ett ärende av de fem beslut som inte har verkställts. (Ärendet om mellankommunal utjämning efter skatteväxling av kollektivtrafiken). Vi har dock inte kunnat verifiera detta genom en dokumenterad återrapportering.

Följande beslut har delvis verkställts:

Delvis verkställda beslut i urvalet (se bilaga 1)
Övergripande mål och budget för år 2008-2010 (se beslut från år 2007)
Medborgarförslag – Skulle önska att man kunde se alla medborgarförslag på www.emmaboda.se (se beslut från år 2010)
Investeringsbidrag till allmänna samlingslokaler, Emmaboda Folkets Hus (se beslut från år 2010)
Bjurbäcksskolan etapp 1, Lågstadiet (se beslut från år 2010)

De fem beslut som är delvis verkställda är beslut där endast en del av beslutet har verkställts, alternativt att vi inte har kunnat verifiera att hela beslutet har verkställts.

I beslutet om övergripande mål och budget för år 2008-2010 fastställde fullmäktige att samtliga nämnder ska tillämpa barnkonsekvensanalys inför beslut som berör barn och ungdomar varigenom FN:s barnkonvention ska efterlevas. Vidare ska Emmaboda kommun upprätta ett barnbokslut i årsredovisningen. De intervjuade på kommunledningskontoret uppger att det ska finnas en barnchecklista inom socialnämnden. Inom bildningsnämnden ska det även upprättas ett barnbokslut. De intervjuade kan dock inte svara för huruvida detta är verkställt eller inte. De intervjuade på kommunledningskontoret upplever att barnchecklistan inte används av alla nämnder. Vi har i granskningen inte tagit del av någon övergripande strategi (eller motsvarande) för hur barnkonsekvensanalyser ska genomföras samt hur barnkonventionen ska implementeras i verksamheten. Vi kan därför inte betrakta beslutet som fullt ut verkställt.

År	Antal motioner som inte har behandlats inom ett år	Antal medborgarförslag som inte har behandlats inom ett år
2006	Har ej redovisats	Har ej redovisats
2007	Har ej redovisats	Har ej redovisats
2008	1	2
2009	2	6
2010	3	4
2011	3	3
2012	Framgår ej av protokollet	Framgår ej av protokollet
2013	Framgår ej av protokollet	Framgår ej av protokollet
2014	Framgår ej av protokollet	Framgår ej av protokollet

Vid genomgång av fullmäktiges protokoll noterar vi att redovisning av obesvarade motioner och medborgarförslag har genomförts tolv gånger under åren 2006-2014. Under åren 2008-2012 redovisades de obesvarade motionerna och medborgarförslagen två gånger årligen. Under åren 2006 och 2007 har fullmäktige inte fått någon redovisning av obesvarade motioner och medborgarförslag. Åren 2013 och 2014 fick fullmäktige enbart redovisningen en gång per år.

Av protokollen för åren 2012-2014 går det inte utläsa hur många motioner och medborgarförslag som rapporteras vara äldre än ett år. Enligt de intervjuade anges

att om det finns motioner och medborgarförslag som inte beretts inom ett år, så redogörs det för dessa i beslutsunderlaget till mötet/ärendet och inte i protokollet.

Vi noterar också att redovisningen av obesvarade motioner och medborgarförslag inte alltid har skett i april/oktober månad (i enlighet med fullmäktiges arbetsordning), trots att fullmäktige har haft ett ordinarie sammanträde under dessa månader. Vi konstaterar att redovisningen har skett i fel månad vid sex tillfällen under åren 2007-2014 (även inräknat de månader och år som det inte har redovisats överhuvudtaget). I fyra fall har dock redovisningen skett i annan månad eftersom fullmäktige inte har haft ordinarie sammanträden under april/oktober månad.

Vi noterar generellt vad gäller fullmäktigebesluten som kommunstyrelsen har att verkställa att det finns relativt lite dokumenterad uppföljning av ärendena via exempelvis protokollen. Det är av den anledningen svårt att följa vad som har hänt i ärendena efter det att fullmäktige har fattat sitt uppdrags- eller verkställighetsbeslut.

2.2.2. Bildningsnämnden

Det totala antalet fullmäktigebeslut av verkställighets- eller uppdragskaraktär som givits bildningsnämnden att verkställa under åren 2006-2014 uppgår till 9 stycken. Vid tidpunkten för granskningen har sammanlagt 3 av de 9 besluten i urvalet verkställts helt, 2 beslut har delvis verkställts och 4 beslut har inte verkställts.

Beslut av verkställighets- eller uppdragskaraktär åren 2006-2014				
År	Verkställda	Delvis verkställda	Inte verkställda	Totalt
2006	1	1	1	3
2007	-	-	1	1
2008	-	-	-	-
2009	-	-	-	-
2010	-	-	1	1
2011	-	-	-	-
2012	1	-	-	1
2013	1	-	1	2
2014	-	1	-	1
Totalt	3	2	4	9

Följande beslut har inte verkställts:

Ej verkställda beslut i urvalet (se bilaga 2)

Budget 2007 (se beslut från år 2006)

Övergripande mål och budget för år 2008-2010 (se beslut från år 2007)

Motion – Familjecentral (se beslut från år 2010)

Medborgarförslag – Faddrar för gymnasieelever inom det yrkesområdet/studieområde eleverna har av intresse (se beslut från år 2014)

Ett av de fyra besluten har inte behandlats av nämnden eftersom de inte har fått ärendet expedierat till sig för handläggning. (Medborgarförslag – Faddrar för gymnasieelever inom dt yrkesområdet/studieområde eleverna har av intresse.) Det har inte skett någon dokumenterad eller annan uppföljning av detta ärende. I intervju uppges att tre av fyra beslut troligen inte kommer att verkställas.

Följande beslut har delvis verkställts:

Delvis verkställda beslut i urvalet (se bilaga 2)

Förtroendevaldas villkor och kommunens organisation (se beslut från år 2006)

Motion – Temadag i demokrati och antirasism (se beslut från år 2014)

Det finns två beslut i urvalet som enbart har verkställts till viss del. Det ena är ett fullmäktigebeslut från år 2014 om temadag i demokrati och antirasism. Enligt de intervjuade i bildningsnämnden pågår viss samverkan med kommunledningskontoret i frågan. Vid granskningen har vi dock fått information om att det inte pågår något arbete från kommunstyrelsens håll. De intervjuade på bildningsförvaltningen anger att detta ärende har rapporterats till nämnden och att det förväntas vara verkställt innan årsskiftet.

2.2.3. Bygg- och miljönämnden

Det totala antalet fullmäktigebeslut av verkställighets- eller uppdragskaraktär som getts till bygg- och miljönämnden under åren 2006-2014 uppgår till 8 stycken. Vid tidpunkten för granskningen har sammanlagt 2 av de 8 besluten i vårt urval helt verkställts och 6 beslut har inte verkställts.

Beslut av verkställighets- eller uppdragskaraktär åren 2006-2014				
År	Verkställda	Delvis verkställda	Inte verkställda	Totalt
2006	1	-	2	3
2007	1	-	2	3
2008	-	-	-	-
2009	-	-	-	-
2010	-	-	1	1
2011	-	-	-	-
2012	-	-	-	-
2013	-	-	-	-

2014	-	-	1	1
Totalt	2	-	6	8

Följande beslut har inte verkställts:

Ej verkställda beslut i urvalet (se bilaga 3)
Förtroendevaldas villkor och kommunens organisation (se beslut från år 2006)
Budget 2007 (se beslut från år 2006)
Taxa för offentlig livsmedelskontroll (se beslut från år 2007)
Övergripande mål och budget för år 2008-2010 (se beslut från år 2007)
Ny lag om brandfarliga och explosiva varor (se beslut från år 2010)
Motion – Giftfri vistelsemiljö i Emmaboda kommuns lokaler (se beslut från år 2014)

Enligt de intervjuade kommer fem av sex beslut att verkställas. I tre av besluten saknas en beskrivning eller motivering till varför de inte har verkställts. I de övriga tre besluten finns förklaringar till varför beslutet inte har verkställts. Ärendet om Ny lag om brandfarliga och explosiva varor har inte verkställts eftersom den verksamheten har flyttat över till räddningstjänsten. Det finns dock ingen dokumenterad uppföljning i nämnden som anger detta. Ärendet om Förtroendevaldas villkor och kommunens organisation har inte aktualiserats i verksamheten eller i nämnden. Dock har vissa delar av detta beslut ändå genomförts oberoende av fullmäktiges beslut. Det sista ärendet (Motion – Giftfri vistelsemiljö i Emmaboda kommuns lokaler) har nämnden inte verkställt eftersom de anser sig vara jäviga i frågan om att hålla utbildningar inom det område som de sedan har tillsynsansvaret för. Nämnden har dock upplåtit till en extern part att hålla utbildningar, därmed kommer beslutet att blir verkställt.

Inom ramen för granskningen har vi noterat att det förekommer få dokumenterade eller registrerade uppföljningar som skett till nämnden och fullmäktige.

2.2.4. Teknik- och fritidsnämnden

Det totala antalet fullmäktigebeslut av verkställighets- eller uppdragskaraktär åren 2006-2014 som getts till teknik- och fritidsnämnden att verkställa uppgår till 26 stycken. Vid tidpunkten för granskningen har sammanlagt 12 av de 26 besluten i urvalet helt verkställts, 2 beslut har delvis verkställts och 12 beslut har inte verkställts.

Beslut av verkställighets- eller uppdragskaraktär åren 2006-2014				
År	Verkställda	Delvis verkställda	Inte verkställda	Totalt
2006	2	-	1	3
2007	2	-	1	3
2008	-	-	-	-
2009	3	-	-	3
2010	3	1	3	7
2011	-	-	1	1
2012	1	-	2	3
2013	1	1	3	5
2014	-	-	1	1
Totalt	12	2	12	26

Följande beslut har inte verkställts:

Ej verkställda beslut i urvalet (se bilaga 4)
Budget 2007 (se beslut från år 2006)
Övergripande mål och budget för år 2008-2010 (se beslut från år 2007)
Medborgarförslag – Belysning utanför vinterbadarnas entré (se urval år 2010)
Motion – Komplettera gatubelysning i Algutsboda så att den även omfattar den nya infarten från riksväg 25 (se beslut från år 2010)
Motion – Emmaboda en cykelvänlig kommun (se beslut från år 2010)
Medborgarförslag – Bygg en djurkyrkogård (se beslut från år 2011)
Brandstation i Emmaboda – nybyggnation eller renovering av den gamla (se beslut från år 2012)
Avyttrande av Eriksmåla gymnastiksal (se beslut från år 2012)
Medborgarförslag – Flytta Eriksmåla bibliotek till f.d. Föreningsbankens lokal på Postvägen i Eriksmåla (se beslut från år 2013)
Medborgarförslag – Grusa upp en gångväg nere vid ån från Ågatan till Målargatan m.m. i Lindås (se beslut från år 2013)
Motion – Verdatomten i Vissefjärda (se beslut från år 2013)
Medborgarförslag – Anläggande av skid/strövområde Ubbemåla (se beslut från år 2014)

Ett flertal av de beslut som vi har bedömt som ej verkställda har vi varken fått information om eller några dokumenterade uppföljningar som visar på att de har verkställts. Vi kan därför inte verifiera om besluten har verkställts eller inte.

Följande beslut har delvis verkställts:

Delvis verkställda beslut i urvalet (se bilaga 4)
Medborgarförslag – Förbättra vägskytningen av Emmaboda kommun och sjöar och vattendrag (se beslut från år 2010)
Medborgarförslag- Farthinder på Esplanaden (se beslut från år 2013)

Vad gäller beslutet om att förbättra vägskytning av Emmabodas kommungränser, så har nämnden genomfört en utredning i enlighet med fullmäktiges beslut. Dock har inte nämnden återkommit med redovisningen till fullmäktige och nämnden har heller inte undersökt kostnader för skyltarna. Nämnden föreslog istället fullmäktige att besluta att den vägskytning som finns i dagsläget var tillräcklig. Vi har inte fått ta del av fullmäktiges slutbehandling av ärendet.

I det andra beslutet fick nämnden i uppdrag att skapa cykelfält med ritade markeringar och samtidigt titta på möjligheten att fräsa spår i kombination med ritade markeringar. Vi har tagit del av den cykelkarta som de intervjuade anger innehåller dessa markeringar. Därutöver har vi inte sett någon dokumentation eller uppföljning som meddelar nämnden eller fullmäktige vad förvaltningen har gjort för iakttagelser vid genomförande av uppdraget eller hur uppdraget har verkställts.

I ett flertal beslut som teknik- och fritidsnämnden har att verkställa från fullmäktige noterar vi, tillskillnad från övriga nämnder, att flera beslut har varit uppe för återrapportering/meddelande på nämnden. Det framgår dock inte av protokollet vad som har meddelats nämnden.

2.2.5. Socialnämnden

Det totala antalet fullmäktigebeslut av verkställighets- eller uppdragskaraktär åren 2006-2014 uppgår till 10 stycken. Vid tidpunkten för granskningen har sammanlagt 6 av de 10 besluten i vårt urval helt verkställts, 2 beslut har delvis verkställts och 2 beslut har inte verkställts.

Beslut av verkställighets- eller uppdragskaraktär åren 2006-2014				
År	Verkställda	Delvis verkställda	Inte verkställda	Totalt
2006	2	-	2	4
2007	-	1	1	2
2008	-	-	-	-
2009	-	-	-	-
2010	1	-	-	1

2011	2	-	-	2
2012	1	-	-	1
2013	-	-	-	-
2014	-	-	-	-
Totalt	6	1	3	10

Följande beslut har inte verkställts:

Ej verkställda beslut i urvalet (se bilaga 5)
Förtroendevaldas villkor och kommunens organisation (se beslut från år 2006)
Budget 2007 (se beslut från år 2006)
Övergripande mål och budget för år 2008-2010 (se beslut från år 2007)

Beslutet (Förtroendevaldas villkor och kommunens organisation) har inte verkställts på grund av att fullmäktige beslutade att återta ärendet. Beslut som inte har verkställts, och som de intervjuade inte kan hitta någon information om, är Budget 2007 och Övergripande mål och budget för år 2008-2010. Ingen av de intervjuade arbetade på sin nuvarande tjänst när dessa beslut fattades. Enligt de intervjuade kommer besluten troligen inte att verkställas.

Följande beslut har delvis verkställts:

Delvis verkställda beslut i urvalet (se bilaga 5)
Motion- "fixartjänst" för gamla (se beslut från år 2007)

Det finns ett beslut i urvalet som enbart har verkställts till viss del. I detta beslut har socialnämnden återremitterat ärendet till kommunstyrelsen med motiveringen att lägga till mer information/motivera vad exakt nämnden ska göra i ärendet. Efter återremissen har inte ärendet kommit tillbaka till nämnden för verkställande.

Inom socialnämndens verksamhetsområde finns i flertalet ärenden dokumenterade uppföljningar eller annan information som verifierar huruvida ärendena har verkställts eller ej.

3. Revisionell bedömning

Har kommunstyrelsen och nämnderna en ändamålsenlig och tillräcklig intern kontroll av att kommunfullmäktiges beslut verkställs?

3.1. Kommunstyrelsen

Vi bedömer att kommunstyrelsen delvis har en ändamålsenlig och tillräcklig intern kontroll av att kommunfullmäktiges beslut verkställs.

Nedan utvecklar vi vår bedömning utifrån respektive kontrollmål.

3.1.1. Finns ändamålsenliga rutiner för uppföljning och kontroll av verkställandet av kommunfullmäktiges beslut?

Vi bedömer att kommunstyrelsen enbart till viss del har ändamålsenliga rutiner för uppföljning och kontroll av de beslut som kommunstyrelsen har att verkställa. Vi grundar vår bedömning på att kommunstyrelsen i sin helhet inte följer upp vilka beslut som styrelsen har att verkställa, utan att den uppföljning som sker enbart genomförs på tjänstemannanivå. Vidare bedömer vi att det är en brist att kommunstyrelsen, inom ramen för sin uppsiktsplikt och samordnande roll, inte följer upp huruvida nämnderna verkställer fullmäktiges beslut. I ärendegranskningen kan vi konstatera att det finns några beslut som fullmäktige gett till samtliga nämnder, och som inte har verkställts, där det extra tydligt påvisas att kommunstyrelsen inte har följt upp att så sker.

Vi ser dock positivt på att förvaltningen har ett flertal kontroller och uppföljningar av de beslut som kommunstyrelsens har att verkställa från fullmäktige inom sitt eget verksamhetsområde.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att styrelsen i sin helhet får ta del av en mer systematisk uppföljning av vilka ärenden som finns att verkställa inom såväl kommunstyrelsens som nämndernas områden. Uppföljningen kan med fördel göras inom ramen för kommunstyrelsens internkontrollarbete.

3.1.2. Finns ändamålsenliga rutiner för uppföljning och bevakning av beredningsfristen för motioner?

Vi bedömer att kommunstyrelsens redovisning av obesvarade motioner och medborgarförslag inte fullt ut är ändamålsenlig. Vi grundar vår bedömning på att det saknas redovisning för två år samt att fullmäktiges arbetsordning inte heller har efterlevts fullt ut. Vi vill i sammanhanget även notera att det är av vikt att kommunstyrelsen i sin framställning till fullmäktige anger hur många motioner eller medborgarförslag det är som inte har beretts inom ett år. I några fullmäktigeprotokoll kan vi inte uttyda huruvida kommunstyrelsen har angett detta.

3.1.3. *Har de beslut som fattats av kommunfullmäktige och som föranleder en åtgärd eller som ger ett uppdrag till den kommunala organisationen verkställts?*

Vi konstaterar att en majoritet av de beslut som fullmäktige givit kommunstyrelsen att verkställa under åren 2006-2014 har verkställts. Av granskningsresultatet kan vi också konstatera att det finns ett par beslut som avser några eller samtliga nämnder, där kommunstyrelsen inte har uppfyllt sin samordnade roll genom att tillse att besluten verkställs. Vi tänker särskilt på beslutet om att alla beslut som berör barn ska föregås av en barnkonsekvensanalys. Vi bedömer det inte som ändamålsenligt att det saknas dokumenterade uppföljningar av verkställigheten av fullmäktiges beslut.

3.2. *Bildningsnämnden*

Vi bedömer att bildningsnämnden delvis har en ändamålsenlig och tillräcklig intern kontroll av att kommunfullmäktiges beslut verkställs.

Nedan utvecklar vi vår bedömning utifrån respektive kontrollmål

3.2.1. *Finns ändamålsenliga rutiner för uppföljning och kontroll av verkställandet av kommunfullmäktiges beslut?*

Vi bedömer att bildningsnämndens rutiner för uppföljning och bevakning av fullmäktiges beslut inte fullt ut säkerställer att besluten verkställs. Vi grundar vår bedömning på att det inte finns några dokumenterade rutiner för uppföljning och bevakning av ärenden som givits nämnden från fullmäktige, att det saknas rutiner för återrapportering samt att nämnden i sin helhet inte tar del av någon uppföljning av vilka ärenden som nämnden har att verkställa.

Vi rekommenderar bildningsnämnden att säkerställa att nämnden i sin helhet får ta del av en mer systematisk uppföljning av vilka ärenden som bildningsnämnden har att verkställa. Uppföljningen kan med fördel göras inom ramen för nämndens interna kontrollarbete.

3.2.2. *Har de beslut som fattats av kommunfullmäktige och som föranleder en åtgärd eller som ger ett uppdrag till den kommunala organisationen verkställts?*

Vi konstaterar att en tredjedel av de beslut som fullmäktige gett bildningsnämnden att verkställa under åren 2006-2014 har verkställts. Av granskningsresultatet kan vi också konstatera att ett flertal av de beslut som inte har verkställts inte har behandlats av nämnden. Vidare bedömer vi det inte som ändamålsenligt att det saknas dokumenterade uppföljningar av verkställigheten av fullmäktiges beslut.

3.3. *Bygg- och miljönämnden*

Vi gör bedömningen att bygg- och miljönämnden inte har en ändamålsenlig och tillräcklig intern kontroll av att kommunfullmäktiges beslut verkställs.

Nedan utvecklar vi vår bedömning utifrån respektive kontrollmål.

3.3.1. *Finns ändamålsenliga rutiner för uppföljning och kontroll av verkställandet av kommunfullmäktiges beslut?*

Vi bedömer att bygg- och miljönämnden inte har ändamålsenliga rutiner för uppföljning och bevakning av de ärenden som nämnden har att verkställa från fullmäktige. Vi grundar vår bedömning på att nämnden har få rutiner, samt saknar dokumenterade rutiner, för att följa upp vilka ärenden och beslut som nämnden har att verkställa inom sitt verksamhetsområde.

Vi rekommenderar bygg- och miljönämnden att säkerställa att det finns ändamålsenliga och dokumenterade rutiner avseende uppföljning och bevakning av beslut. Vi rekommenderar även nämnden att tillförsäkra sig att den i sin helhet får ta del av en systematisk uppföljning av vilka ärenden som finns att verkställa inom nämndens verksamhetsområde. Det kan med fördel följas upp inom nämndens interna kontrollarbete.

3.3.2. *Har de beslut som fattats av kommunfullmäktige och som föranleder en åtgärd eller som ger ett uppdrag till den kommunala organisationen verkställts?*

Vi konstaterar att en fjärdedel av de beslut som fullmäktige gett bygg- och miljönämnden att verkställa under åren 2006-2014 har verkställts. Av granskningsresultatet kan vi också konstatera att ett flertal av de beslut som inte har verkställts inte har behandlats av nämnden och de intervjuade kan inte svara för varför ett antal beslut inte har verkställts. Vidare bedömer vi det inte som ändamålsenligt att det saknas dokumenterade uppföljningar av verkställigheten av fullmäktiges beslut.

3.4. *Teknik- och fritidsnämnden*

Vi gör bedömningen att teknik- och fritidsnämnden i huvudsak har en ändamålsenlig och tillräcklig intern kontroll av att kommunfullmäktiges beslut verkställs.

Nedan utvecklar vi vår bedömning utifrån respektive kontrollmål.

3.4.1. *Finns ändamålsenliga rutiner för uppföljning och kontroll av verkställandet av kommunfullmäktiges beslut?*

Vi bedömer att teknik- och fritidsnämnden i huvudsak har ändamålsenliga rutiner för bevakning och uppföljning av de beslut som nämnden har att verkställa från fullmäktige. Vi grundar vår bedömning på att det finns rutiner för uppföljning genom den uppföljningslista som såväl förvaltningen som nämnden får till sig för kännedom. Vi ser det också som positivt att ärendestatusen kommenteras och noteras i ärendehanteringssystem. Vi bedömer däremot att det inte är ändamålsenligt att akter förvaras i dokumenthållare på ett kontor.

Vi rekommenderar nämnden att säkerställa att myndighetens handlingar förvaras i enlighet med gällande föreskrifter om arkivvård. Vi rekommenderar också att nämnden årligen följer upp hur många beslut från fullmäktige som ännu inte har verkställts av nämnden. Det kan med fördel följas upp inom nämndens interna kontrollarbete.

3.4.2. Har de beslut som fattats av kommunfullmäktige och som föranleder en åtgärd eller som ger ett uppdrag till den kommunala organisationen verkställts?

Vi konstaterar att ungefär hälften av de beslut som fullmäktige gett till teknik- och fritidsnämnden att verkställa under åren 2006-2014 har verkställts. Vi grundar vår bedömning på att vi saknar information och dokumentation som tillstyrker att besluten har verkställts. Vi bedömer det inte som ändamålsenligt att det i ett flertal ärenden saknas dokumenterade uppföljningar av verkställigheten av fullmäktiges beslut.

3.5. Socialnämnden

Vi gör bedömningen att socialnämnden i huvudsak har en ändamålsenlig och tillräcklig intern kontroll av att kommunfullmäktiges beslut verkställs.

Nedan utvecklar vi vår bedömning utifrån respektive kontrollmål.

3.5.1. Finns ändamålsenliga rutiner för uppföljning och kontroll av verkställandet av kommunfullmäktiges beslut?

Vi bedömer att socialnämnden i huvudsak har ändamålsenliga rutiner för bevakning och uppföljning av de beslut som nämnden har att verkställa från fullmäktige. Vi grundar vår bedömning på att det finns rutiner för uppföljning genom den rapport över verkställda beslut som såväl förvaltningen som nämnden får till sig för kännedom. Vi ser det också som positivt att förvaltningen har en expedieringslista som ännu mer detaljerat följer upp ärendebalansen inom nämnden.

Vi rekommenderar dock att nämnden årligen följer upp hur många beslut från fullmäktige som ännu inte har verkställts av nämnden. Det kan med fördel följas upp inom nämndens interna kontrollarbete.

3.5.2. Har de beslut som fattats av kommunfullmäktige och som föranleder en åtgärd eller som ger ett uppdrag till den kommunala organisationen verkställts?

Vi konstaterar att ungefär hälften av de beslut som fullmäktige gett socialnämnden att verkställa under åren 2006-2014 har verkställts. Vi bedömer inte det som ändamålsenligt att nämnden inte hade kunskap om tre av fyra beslut som inte har verkställts. Vi bedömer dock det som positivt att det i ett flertal av besluten i urvalet finns registrerade dokumenterade uppföljningar. Vi ser dock gärna att nämnden säkerställer att det finns dokumenterade uppföljningar i så stor utsträckning som möjligt.

2016-01-15

Lisa Åberg

Projektledare

Caroline Liljebjörn

Uppdragsledare