

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport*

Granskning av beslut och verkställighet
samt styrande dokument

Hultsfreds kommun

Februari 2007

Pär Sturesson

Stefan Wik

*connectedthinking

Innehållsförteckning

Bakgrund och revisionsfrågor	1
Tillvägagångssätt	1
Iakttagelser	2
Bevakning av kommunfullmäktiges ärenden	2
Kommentarer till utvalda ärenden i kommunfullmäktige år 2005	3
Beslut 1994-2004 i kommunfullmäktige	7
1994	7
1995	7
1996	7
1997	7
1998	7
1999	7
2000	8
2001	8
2002	8
2003	8
2004	8
Revisionell bedömning	9
Vilka styrande dokument finns?	10
Är styrdokumentet anpassade till gällande organisation?	10
Hur tillämpas dokumenten?	10
Finns det styrande dokument som inte har någon styrande effekt?	10
Hur följs gällande styrdokument upp och på vilka nivåer sker denna uppföljning?	11
Leder uppföljningarna till konkreta åtgärder vid behov?	11

Bakgrund och revisionsfrågor

I kommunen fattas beslut på olika nivåer. Det gäller kommunfullmäktige, kommunstyrelsen samt nämnderna. Vid flera tillfällen har frågan tagits upp, vad som blev av olika fattade beslut. Blev beslutet verkställt? Blev beslutet utfört på det sätt som det var tänkt? Är det så att vissa beslut aldrig har blivit genomförda? Kommunens revisorer har därför uppdragit åt Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers att genomföra granskningen. Pär Sturesson och Stefan Wik har utfört uppdraget.

För den demokratiska processen är det viktigt att det finns fungerande system och rutiner för återrapportering till nämnd eller styrelse om vad som sker efter att ett beslut fattats. Det är varje nämnds och styrelses ansvar enligt kommunallagen att se till att sådana system och rutiner finns och att dessa fungerar i praktiken.

Granskningen syftar till att bedöma kommunfullmäktiges uppföljning och kontroll av fattade beslut utifrån:

- *Det politiska organets kontroll* d. v. s. finns det ett dokumenterat uppföljningssystem för fattade beslut.
- *Genomförandet av uppföljningen* d. v. s. hur bedrivs uppföljningen i praktiken, hur omprioritering sker, avslutning av ärenden etc.

Vid sammanträdet den 14 november år 2006 beslutade revisorerna att granskningen även ska kompletteras med en granskning av gällande mål och riktlinjer, policydokument, handlingsplaner och andra styrande dokument antagna av kommunfullmäktige. Följande revisionsfrågor ska besvaras:

- Vilka styrande dokument finns?
- Är dessa anpassade till gällande organisation?
- Hur tillämpas dokumenten?
- Finns det styrande dokument som inte har någon styrande effekt?
- Hur följs gällande styrdokument upp och på vilka nivåer sker denna uppföljning?
- Leder uppföljningarna till konkreta åtgärder vid behov?

Tillvägagångssätt

Kartläggning och bedömning av uppföljningen och kontrollen har skett genom intervjuer med kommunfullmäktiges sekreterare.

Vidare har granskningen gjort av system och rutiner för bevakning av ärenden.

I granskningen har fullmäktiges protokoll från år 1994 till 2005 gått igenom för att granska om det funnits beslut, som inte har blivit verkställda och för att granska i vilken utsträckning beslut har fattats om att återrapportering ska ske till kommunfullmäktige.

lakttagelser

Vid intervjuer med kommunfullmäktiges sekreterare har vi fått del av följande system och rutiner för uppföljning av kommunfullmäktiges ärenden.

Bevakning av kommunfullmäktiges ärenden

Kommunen använder sig av ett ärendehanteringssystem som heter Winess. Samtliga nämnder, förutom miljö- och byggnadsnämnden, använder sig av ärendehanteringssystemet. Det finns två personer som är huvudansvariga för systemet dels assistenten på kommunkansliet tillika sekreterare i kommunstyrelsen och dess arbetsutskott, dels nämndssekreteraren på barn- och utbildningsnämnden. Övriga användare har begränsad behörighet till systemet.

Dokumentation finns om hur systemet fungerar.

I Winess registreras ärenden på två olika sätt:

- 1 *Öppna ett ärende*, exempelvis ett ärende som ska behandlas i kommunfullmäktige
- 2 *Bokföra en händelse/handling*, exempelvis en fråga om en väg ställd från någon kommuninvånare

I systemet finns exempelvis funktioner för återremisser och motioner. Ärenden hänförliga till kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och dess arbetsutskott samt övriga nämnder, förutom miljö- och byggnadsnämnden, finns registrerade i systemet. Det går att få ut en lista på samtliga öppna ärenden ur systemet. Obesvarade motioner går igenom två gånger per år. Vid avslutning av ärenden hanteras vanligtvis detta av sekreteraren i kommunstyrelsen. Om behov finns diskuteras ärendet även med kanslichefen, kommunchefen och kommunalråd. Det finns inget tydligt ansvar för vem som ska avsluta ett ärende i systemet.

Förutom Winess finns ett manuellt system där ärenden, med koppling till budgetberedningen, förs upp på en särskild lista. I samband med budgetarbetet läggs olika uppdrag ut på nämnder och förvaltningar. Exempel på sådana uppdrag från år 2004 och gällande för budgeten år 2005 är:

Barn- och utbildningsnämnden

Interkommunal ersättning

BUN får i uppdrag att till 2004-10-01 återkomma med förslag på om/hur det kraftiga och ökande underskottet rörande interkommunal ersättning för gymnasieelever ska kunna åtgärdas.

Socialnämnden

Ökad ram och prioriteringslista

Socialnämnden får öka sin ram med 4,5 mnkr samt får i uppdrag att till 2004-10-01 inkomma med en prioriteringslista över resterande äskandne utöver ram.

Tekniska kontoret

Vaktmästeriorganisation

Kommunchefen får i uppdrag att i koncernledningsgruppen ta upp frågan om möjligheterna att åstadkomma en totalt sett rationellare vaktmästeriverksamhet.

Kommentarer till utvalda ärenden i kommunfullmäktige år 2005

§ 4 Motion om att agera kreativt med skatteutjämningen, stimulera inflyttning, motion från medborgarparitet:vo

Motionen remitteras till kommunstyrelsen för beredning.

§ 6 Landsbygdsinventering

Turism- och landsbygdsutvecklaren fick i uppdrag att genomföra en landsbygdsinventering i kommunen. Inventeringen är genomförd och kontakter är tagna med de fastighetsägare som det gällde. Ingen av dessa visade något intresse av att antingen sälja eller att hyra ut sina fastigheter. Uppdraget har rapporterats till kommunstyrelsens arbetsutskott. Ärendet är avslutat.

§ 8 Landsbygdsutveckling

Turism- och landsbygdsutvecklaren har arbetat med frågan. Ett antal beslut är fattade som är i linje med kommunens program för tillväxt och näringsliv. Bland annat har stöd till bu-

tiker och samhällsföreningar betalts ut. Beslut har tagits av bland annat kommunstyrelsens arbetsutskott. Ärendet är avslutat

§ 18 Svar på motion § 4

Motionen behandlas och ärendet avslutas.

§ 32 Tillståndsplikt för inrättande av värmepumpsanläggning inom skyddsområden för vattentäcker

Det förväntas att miljö- och byggnadsnämnden dels beviljar tillstånd för inrättande av värmepumpsanläggningar, dels bevakar att inga anläggningar upprättas utan tillstånd. Ärendet är avslutat.

§ 34 Entreprenörskap i skolan

I beslutet framgår det att, enligt barn- och utbildningsnämnden, entreprenörskap ska smälta in i den ordinarie verksamheten. Återrapportering om hur dessa intentioner genomförs ska ske vid nämndens kommande presidieöverläggningar med kommunstyrelsens arbetsutskott vilket också har skett. I gällande skolplan ingår entreprenörskap och samverkan med näringslivet som en del. Ärendet är avslutat.

§ 38 Kommunal kostförsörjning i Hultsfreds kommun

I beslutet framgår det att arbetsgruppen får i uppdrag att lägga fram förslag till hur en enhetlig och sammanhållen kostorganisation ska utformas och organiseras. Organisationen ska höra hemma under kommunstyrelsen. I fullmäktige decembersammanträde år 2005 § 138 beslutades om en ny kostorganisation. Ärendet avslutat.

§ 39 Hultsfredsbygdens Ridklubb, upprustning av ridhusbotten

Ridklubben beviljas ett bidrag med 200 tkr för upprustning av ridhusbotten. Bidraget skulle utbetalas under förutsättning att klubben ansökte hos Riksidrottsförbundet om största möjliga bidrag till åtgärden. Kommunen har utbetalat sin del av bidraget. Ärendet är avslutat.

§ 49 Ny IT-strategi

Fullmäktige antar en ny IT-strategi. I kommunfullmäktiges beslut, finns inget beslut om någon uppföljning av ärendet. Ärendet är avslutat.

§ 50 Etablering av Lärcenter

Verksamheten har startat och bedrivs enligt intentionerna i beslutet. I kommunfullmäktiges beslut, finns inget beslut om någon uppföljning av ärendet. Ärendet är avslutat.

§ 51 Övergripande verksamhetsplan avseende miljömål och mål för djurskydds- och livsmedelstillsyn

Det förväntas att miljö- och byggnadsnämnden ska bedriva verksamheten enligt upprättad plan. I kommunfullmäktiges beslut, finns inget beslut om någon uppföljning av ärendet. Ärendet är avslutat.

§ 53 Ombyggnad av Virserums ishall

När beslutet fattades ingick följande uppdrag. Kommunstyrelsen arbetsutskott skulle bestämma storleken på borgensåtagandet efter att en noggrann kalkyl hade upprättats. Vidare skulle arbetsutskottet utse kontrollant dels för medverkan vid att utse entreprenör, dels för utanordning av lånet till bolaget efterhand som byggnationen fortskrider. Representanter från tekniska kontoret och politiska företrädare har bevakat kommunens intresse i detta ärende.

§ 61 Riktlinjer för 2006 års budgetarbete

I beslutet fastställdes att inga tilläggsanslag kommer att beviljas i samband med den planerade ombudgeteringen våren 2006. Tilläggsanslag har beviljats.

§ 62 Kommunal borgen och bidrag till Virserum konsthall

Som villkor för borgensåtagandet var dels förskottet som Konsthallen erhållit från kommunen reglerades, dels att Regionförbundet lämnar ett investeringsbidrag. Båda dessa villkor är uppfyllda. Det finns ingen dokumentation över hur denna återrapportering har skett. Ärendet är avslutat.

§ 68 Budgetrapport 30 april

I beslutet framgår att nämnder och styrelser ska vidta åtgärder för att i möjligaste mån eliminera negativa avvikelser. Åtgärderna ska redovisas i delårsrapporten hösten 2005. Det var kommunstyrelsen och socialnämnden som hade negativa avvikelser gentemot budgeten. I delårsrapporten är det endast socialnämnden som redovisar förslag till åtgärder.

§ 86 Ägardirektiv till de kommunala bolagen

Fullmäktige antar ägardirektiv för de kommunala bolagen. I kommunfullmäktiges beslut, finns inget beslut om någon uppföljning av ärendet. Ärendet är avslutat.

§ 95 Halvårsrapport

Fullmäktige ger kommunstyrelsen och nämnder i uppdrag att tillvarata alla möjligheter att bibehålla effekterna av kommunens förändringsarbete samt att vid negativa avvikelser vidta åtgärder för att eliminera dessa. Stor återhållsamhet ska iakttas vid såväl tillsättning

av nya tjänster som återbesättande av inrättade tjänster. I kommunfullmäktiges beslut, finns inget beslut om någon uppföljning av ärendet. Ärendet är avslutat.

§ 107 Tillväxt- och näringslivsplan 2005-2010

Fullmäktige fastställer ”Tillväxt- och näringslivsprogram för Hultsfreds kommun 2005-2010”. I kommunfullmäktiges beslut, finns inget beslut om någon uppföljning av ärendet.

§ 108 Delårsrapport

Fullmäktige ger kommunstyrelsen och nämnder i uppdrag att tillvarata alla möjligheter att bibehålla effekterna av kommunens förändringsarbete samt att vid negativa avvikelser vidta åtgärder för att eliminera dessa. Stor återhållsamhet ska iakttas vid såväl tillsättning av nya tjänster som återbesättande av inrättade tjänster. I kommunfullmäktiges beslut, finns inget beslut om någon uppföljning av ärendet.

§ 109 Budget 2006, plan 2007-2008

I samband med att budgeten antogs beslutade fullmäktige att, uppdra till socialnämnden att under våren 2006 redovisa behoven av gemenskapsboenden för äldre. Vidare uppdrogs åt socialnämnden att utreda förutsättningarna för att alla, exempelvis personer över 85 år, ska kunna garanteras att fritt välja boendeform. Ärendet har varit upp på ett möte mellan kommunstyrelsens arbetsutskott och socialnämndens presidium i maj 2006. Det finns ingen dokumentation som svarar på det som fullmäktige har beslutat om, frågan har varit upp mer som en allmän diskussion mellan socialnämnden och kommunstyrelsens arbetsutskott.

Tekniska kontoret ska beakta flis, havre eller andra aktuella alternativ som råvaror vid sidan om träpellets i kommande energibyten. Kommunen har fått bidrag från länsstyrelsen till detta projekt. I några fall finns möjligheter till andra råvaror än träpellets.

§ 112 Policydokument från personalkontoret

Fullmäktige beslutar att godkänna personalkontoret förslag till riktlinjer avseende jämställdhet, mångfald, riktlinjer mot kränkande särbehandling, ledarpolicy med ledarförsörjningsprogram och lönepolicy. I kommunfullmäktiges beslut, finns inget beslut om någon uppföljning av ärendet.

§ 113 Informationssäkerhetspolicy

Fullmäktige antar en informationssäkerhetspolicy. I kommunfullmäktiges beslut, finns inget beslut om någon uppföljning av ärendet. Ärendet är avslutat.

§ 117 Skolplan

Det förväntas att barn- och utbildningsnämnden ska bedriva verksamheten enligt upprättad plan. I kommunfullmäktiges beslut, finns inget beslut om någon uppföljning av ärendet. Ärendet är avslutat.

Beslut 1994-2004 i kommunfullmäktige

1994

- § 80 Avfallsplan för Hultsfreds kommun
- § 87 Policy beträffande ungdom och alkohol
- § 109 Näringspolitiskt program för Hultsfreds kommun

1995

- § 111 Lokalt miljöprogram inom ramen för Agenda 21

1996

- § 6 Lokalt samverkansavtal
- § 36 Måldokument för Miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamhet
- § 43 Revidering av kommunens varuförsörjningsplan
- § 76 Revidering av handlingsprogram för landsbygdsutveckling inom Hultsfreds kommun
- § 91 Mål- och riktlinjer för Kultur- och fritidsnämndens verksamhet
- § 113 Mål- och riktlinjer för Kultur- och fritidsnämndens verksamhet

1997

- § 44 Hemskyddsplan för Hultsfreds kommun
- § 60 Barn- och utbildningsplan för Hultsfreds kommun
- § 83 Finanspolicy för Hultsfreds kommun
- § 84 Övergripande mål för kommunens verksamhet
- § 85 Mål och riktlinjer för byggnadsnämndens verksamhet
- § 100 Kretsloppsplan för Hultsfreds kommun
- § 112 Trafiksäkerhetsprogram för Hultsfreds kommun

1998

- § 16 Förhandlingsordning och lönepolicy för Hultsfreds kommun

1999

- § 37 Näringspolitiskt program för Hultsfreds kommun

- § 110 Reviderad avfalls- och renhållningsordning i Hultsfreds kommun
- § 114 Mål och budget 1999-2002 för vård av äldre och funktionshindrade i Hultsfreds Kommun

2000

- § 54 Lokala föreskrifter för att skydda människors hälsa och miljö, upphävt äldre version
- § 109 Skolplan 2001-2004 för Hultsfreds kommun

2001

- § 11 Konstnärlig gestaltning och utsmyckning av offentlig miljö
- § 30 Handlingsplan för kommunens brottsförebyggande arbete
- § 107 Handikappolitiskt program för Hultsfreds kommun

2002

- § 51 Jämställdhetsplan 2002 för Hultsfreds kommun
- § 63 Lokalt IT-infrastrukturprogram för Hultsfreds kommun 2002-2006
- § 73 Barn- och ungdomspolitiskt program för Hultsfreds kommun

2003

- § 19 Övergripande mål och riktlinjer för kultur- och fritidsnämnden
- § 22 Systematiskt arbetsmiljöarbete i Hultsfreds kommun
- § 63 Tillgänglighets program för Hultsfreds kommun 2003-2005
- § 109 Policy för alternativa driftformer i Hultsfreds kommun

2004

- § 6 Alkohol- och drogpolitiskt program för Hultsfreds kommun
- § 15 Nytt lokalt trygghetsavtal för Hultsfreds kommun
- § 29 Alkohol- och drogpolitiskt program för Hultsfreds kommun

På kommunens hemsida finns en förteckning över gällande styrdokument i kommunen.
[www.hultsfreds.se/Om kommunen/Styrdokument](http://www.hultsfreds.se/Om_kommunen/Styrdokument).

Revisionell bedömning

Vi har granskat:

- *det politiska organets kontroll* d.v.s. om det finns ett dokumenterat uppföljningssystem för fattade beslut
- genomförandet av uppföljningen d.v.s. hur uppföljningen bedrivs i praktiken, hur omprioriteringar sker och hur ärenden avslutas etc.

När det gäller *det politiska organets kontroll* ska vi bedöma om det finns ett dokumenterat uppföljningssystem för fattade beslut eller inte. Det ärendehanteringssystem som används finns det rutinbeskrivningar för. Om det av framgår av fullmäktigebeslutet att ärendena ska åter till kommunfullmäktige hålls ärendet öppet. En genomgång av de öppna ärendena sker regelbundet. Vi bedömer att ovanstående rutin fungerar tillfredsställande.

I andra beslut som kommunfullmäktige tar sägs ingenting att ärendena ska redovisas till fullmäktige. Där kan det vara svårare att få information om vilka effekter som beslutet har fört med sig. I vår granskning har vi fått ta kontakt med berörda nämnder, förvaltningar eller handläggare för att få en sådan information.

När det gäller *genomförandet av uppföljningen* ska vi uttala oss om hur bedrivs uppföljningen i praktiken, hur omprioritering sker, avslutning av ärenden etc.

Vi bedömer att det finns en god uppföljning avseende fattade beslut i kommunfullmäktige. Vi grundar vår bedömning på att det genomförs en uppföljning av samtliga öppna ärenden i ärendehanteringssystemet. Vi konstaterar samtidigt att det finns ärenden som avslutats utan att det ur ärendehanteringssystemet går att utläsa om beslutat har verkställts.

När det gäller beslut som rör halvårsrapport och delårsrapport finns samma formulering av beslutet. Vi anser att kommunstyrelsen vid sin beredning av ärendena till kommunfullmäktige tydligare ska redovisa vidtagna åtgärder till kommunfullmäktige. Vidare konstaterar vi att kommunstyrelsen, i enlighet med fullmäktiges beslut, inte har redovisat några åtgärder för att eliminera sitt underskott i delårsrapporten.

Vi bedömer att det behövs en ytterligare dokumentation av de beslut som fattas i kommunfullmäktige. Flera av de beslut som kommunfullmäktige fattar är av allmän karaktär och innebär att nämnder och styrelser får i uppdrag att genomföra aktiviteter och att arbeta efter antagna handlingsplaner och att arbeta i överensstämmelse med fattade policybeslut.

Vilka styrande dokument finns?

Vid en genomgång av kommunfullmäktiges protokoll mellan åren 1994-2005 kan konstateras att det fattats beslut om ett antal, mål och riktlinjer, planer, policy och program. Mellan åren 1994-2005 har det fattats beslut om följande:

Mål och riktlinjer	8
Planer	9
Policydokument	6
Program	11
Övrigt	7
Totalt	41

I flera fall har kommunfullmäktige beslutat om nya styrdokument inom ett område. Exempelvis har skolplanen fastställts av fullmäktige både år 2000 och år 2005. Fastställandet av den nya planen år 2005 innebär att den tidigare planen har ersatts. Vidare finns det styrdokument som endast gäller under en begränsad period (3 stycken). Vi bedömer att det är effektivt att besluta om tidsbegränsade styrdokument. Det innebär att efter det att tiden har gått ut måste ett nytt beslut fattas om dokumentet ska fortsätta att vara styrande.

Vid ett tillfälle har fullmäktige i sitt beslut upphävt en tidigare version av ett styrdokument.

Vi anser att det är bra att kommunen på sin hemsida har en aktuell förteckning över gällande styrdokument.

När fullmäktige fattar beslut om styrdokument kan vi inte se någon skillnad när det ska vara mål och riktlinjer, planer, policy eller program. Vi anser att kommunen bör tydliggöra denna struktur.

Är styrdokumentet anpassade till gällande organisation?

Vi bedömer att styrdokumentet i huvudsak är anpassade till gällande organisation.

Hur tillämpas dokumentet?

Vi bedömer att de senaste antagna styrdokumentet tillämpas i större utsträckning än de som har antagits tidigare.

Finns det styrande dokument som inte har någon styrande effekt?

Vi bedömer att det finns styrdokument som inte är styrande. De svar som förvaltningscheferna har lämnat till oss visar att det finns styrdokument som av dem bedöms vara inaktuella eller ej relevanta för deras förvaltningar.

Hur följs gällande styrdokument upp och på vilka nivåer sker denna uppföljning?

Vi bedömer att uppföljningen av gällande styrdokument är bristfällig. För att gällande styrdokument ska få en styrande effekt krävs att uppföljning av styrdokumenten sker regelbundet. Vidare bedömer vi att kommunen behöver pröva vilka styrdokument som ska utmönstras. Sker denna utvärdering ökar förutsättningar för att dokumenten får en styrande effekt.

En modell som skulle kunna användas är att alla gällande styrdokument behandlas årligen av kommunstyrelsen. Inför kommunstyrelsens behandling bör varje styrdokument ha utvärderats med avseende på: aktualitet, styreffekt samt behov av revidering. Då kan kommunstyrelsen avgöra huruvida något av styrdokumenten ska utmönstras eller fortsätta att gälla.

Leder uppföljningarna till konkreta åtgärder vid behov?

I några fall följs styrdokumentet upp regelbundet och förslag till åtgärder dokumenteras exempelvis skolplanen och dess uppföljning i skolans kvalitetsredovisning. I andra fall förekommer ingen uppföljning.