

# Revisionsrapport

## *Verkställighet och återrapportering av beslut*

Vingåker kommun

*Kerstin Svensson  
Pontus Hagman*

*December 2015*

---

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Inledning</b> .....	<b>3</b>
1.1. Bakgrund .....	3
1.2. Revisionsfråga .....	3
1.3. Revisionskriterier .....	3
1.4. Avgränsning och metod.....	4
<b>2. Iakttagelser och bedömningar</b> .....	<b>5</b>
2.1. Administrativa system och metoder används i den omfattning som säkerställer att beslut verkställs och återrapporeras till beslutsfattarna.....	5
2.1.1. Iakttagelser .....	5
2.1.2. Bedömning.....	6
2.2. Det finns enhetliga metoder och arbetsätt i kommunen .....	6
2.2.1. Iakttagelser .....	7
2.2.2. Bedömning.....	7
2.3. Rutinerna omfattas av en intern kontroll .....	7
2.3.1. Iakttagelser .....	8
2.3.2. Bedömning.....	8
2.4. Verkställighetsåtgärder har genomförts med anledning av tidigare beslut..	8
2.4.1. Iakttagelser .....	9
2.4.2. Bedömning.....	9
<b>3. Revisionell bedömning</b> .....	<b>10</b>
3.1. Bedömningar mot kontrollmål.....	10
3.2. Revisionell bedömning .....	10
3.3. Rekommendationer.....	10

---

# Sammanfattning

Kommunens revisorer har uppdragit till Kommunal Sektor inom PwC att granska verkställighet av beslut. Granskningen syftar till att se om kommunstyrelsen har en systematisk uppföljning eller en helhetsbild över hur fattade beslut verkställs. Ett viktigt led i beslutsprocessen är att besluten expedieras snarast möjligt och att uppföljning och återrapportering sker samt att eventuella avvikelser från beslutet rapporteras till beslutsfattarna. En förstudie har visat att det finns ej avslutade ärenden hos kommunstyrelsen, samt att det inte finns ett gemensamt arbetssätt för att följa upp ärenden i kommunen. Projektet har prioriterats utifrån ovanstående bakgrund och en bedömning av väsentlighet och risk.

Granskningsobjekt är Kommunstyrelsen och granskningen ska besvara revisionsfrågan om kommunstyrelsen *säkerställer att fattade beslut verkställs i enlighet med styrelsens och fullmäktiges intentioner?*

**Efter genomförd granskning är vår sammanfattade bedömning att kommunstyrelsen i Vingåkers kommun inte helt säkerställer att fattade beslut verkställs i enlighet med styrelsens och fullmäktiges intentioner. Den sammanfattade bedömningen är baserad på följande kontrollmål:**

***Administrativa system och metoder används i den omfattningen som säkerställer att beslut verkställs och återrapporteras till beslutsfattarna***

*Kontrollmålet är ej uppfyllt. Rutin finns för posthantering och diarieföring men saknas för närvarande för återrapportering och verkställighet.*

***Det finns enhetliga metoder och arbetssätt i kommunen***

*Kontrollmålet är delvis uppfyllt. Metod och arbetssätt finns beskrivet i ett aktuellt dokument men granskningen visar att följsamheten behöver förbättras.*

***Dessa rutiner omfattas av ett internt kontrollsystem***

*Kontrollmålet är uppfyllt. Det ingår en rutin för uppföljning i kommunstyrelsens internkontrollplan.*

***Verkställighetsåtgärder har genomförts med anledning av tidigare beslut***

*Kontrollmålet är ej uppfyllt. Det finns en större mängd öppna ärenden. Det saknas även för närvarande en rutin eller metod för att säkerställa att verkställighetsåtgärder har genomförts med anledning av tidigare beslut, vilket riskerar att beslut "tappas bort".*

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att

- Implementera enhetliga rutiner för återrapportering och verkställighet av beslut.
- Arbeta med förbättrad följsamheten till beslutade metoder och arbetssätt.
- Klargöra kring när, och hur, avslut av ärenden ska ske.
- Säkerställa uppföljning av verkställighet till politiken.

---

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

Den kommunala demokratin är beroende av att fattade politiska beslut också genomförs. Ett beslut innebär att någon form av aktiv åtgärd ska utföras, vilket i sin tur förutsätter att besluten måste vara tydligt formulerade. I beslutet bör bland annat anges när åtgärden ska utföras alternativt träda i kraft.

Ett viktigt led i beslutsprocessen är att besluten expedieras snarast möjligt och att uppföljning och återrapportering sker samt att eventuella avvikelser från beslutet rapporteras till beslutsfattarna. Det senare förutsätter att det finns ändamålsenliga rutiner och arbetsätt för uppföljning och kontroll.

Revisorerna har genomfört en förstudie som visar att:

- Det finns icke avslutade ärenden hos kommunstyrelsen från slutet av 90-talet.
- Handläggare och chefer med ansvar för beslutet har i många fall slutat sin anställning och efterträts av andra befattningshavare.
- Styrmodellen anger att och hur uppföljning av fullmäktiges beslut ska ske.
- Fullmäktigebeslut finns angående att obesvarade medborgarförslag och motioner ska återrapporteras 2 gånger per år.
- Processbeskrivning finns med rutin och mallar för ärendehantering.
- Det finns inte ett gemensamt arbetsätt för att följa upp ärenden i kommunen.

Revisorerna har utifrån sin riskbedömning funnit det angeläget att granska system och rutiner för verkställighet och återrapportering av beslut.

## 1.2. Revisionsfråga

*Säkerställer kommunstyrelsen att fattade beslut verkställs i enlighet med styrelsens och fullmäktiges intentioner?*

För att besvara revisionsfrågan har granskningen utgått från följande kontrollmål:

- Administrativa system och metoder används i den omfattning som säkerställer att beslut verkställs och återrapporteras till beslutsfattarna.
- Det finns enhetliga metoder och arbetsätt i kommunen.
- Dessa rutiner omfattas av ett internt kontrollsystem.
- Verkställighetsåtgärder har genomförts med anledning av tidigare beslut.

## 1.3. Revisionskriterier

Granskningen har utgått ifrån följande revisionskriterier:

- Kommunallagen
- Kommunens reglemente och styrmodell

---

#### **1.4. Avgränsning och metod**

Granskningsobjekt är kommunstyrelsen. Granskningen har genomförts genom en genomgång av ej avslutade ärenden. Intervjuer på plats i Vingåker har även genomförts med kommunchef och kommunsekreterare, för att belysa arbetssätt och följsamhet till styrande dokument och fattade beslut.

Rapporten har varit föremål för sakavstämning.

## **2. Iakttagelser och bedömningar**

### **2.1. Administrativa system och metoder används i den omfattning som säkerställer att beslut verkställs och återrapporteras till beslutsfattarna**

Av kommunallagens 3 kap 14 § framgår att "nämnderna bereder fullmäktiges ärenden och ansvarar för att fullmäktiges beslut verkställs". I 6 kap 4 § stadgas bland annat att "det åligger styrelsen särskilt att... verkställa fullmäktiges beslut...".

Konsekvensen av ovanstående paragrafer är att uppgiften för nämnderna är att i allmänhet svara för att fullmäktiges beslut verkställs, medan kommunstyrelsen har det yttersta ansvaret för att besluten verkligen verkställs. Beslut ska, om inte annat sägs, verkställas så snart det är möjligt.

Det är av vikt att beslutsfattarna får återkoppling på att utdelade uppdrag verkställs på det sätt som avsågs vid beslutstillfället. Ett beslut om utförande av utredning eller liknande bör därför åtföljas med tydliga direktiv om vad utredningen/uppdraget har för syfte och ett datum när återrapportering ska ske. Utdelade uppdrag bör noteras särskilt i förslagsvis diariet så att fullmäktige eller kommunstyrelsen kan få redovisat vilka uppdrag som är utdelade och när dessa ska återrapporteras.

Av KL 5 kap 33 § framgår att en motion eller ett medborgarförslag bör beredas så att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att motionen eller medborgarförslaget väcktes. Om detta inte är möjligt ska detta och vad som kommit fram vid beredningen anmälas till fullmäktige inom samma tid. Fullmäktige får då avskriva motionen eller medborgarförslaget från vidare handläggning.

Enligt KL kap 27 § framgår att frågor som väckts genom medborgarförslag ska om möjligt handläggas av nämnden så att ärendet kan avgöras inom ett år från det att det väcktes i fullmäktige. En nämnd som handlägger sådana ärenden ska minst en gång om året informera fullmäktige om de beslut som fattats i ärendena. Nämnden ska även informera om de ärenden som inte avgjorts inom den tid som anges i första stycket.

I KL regleras även styrelsen och nämndernas ansvar för den interna kontrollen (delavsnitt 3.3.)

#### **2.1.1. Iakttagelser**

I Vingåkers kommuns rutin för posthantering och diarieföring framgår att inkomna och upprättade handlingar registreras i ärendehanteringsprogrammet W3D3. Handlingen kopplas därefter till ett nytt eller befintligt ärende. Vid varje nytt ärende framgår det att följande uppgifter ska fyllas i:

- JK-balans ska kryssas i
- Motpart
- Avdelning
- Planbeteckning

- Handläggare (om det är känt)
- I vissa fall ärendetyp (t.ex. motioner, interpellationer, medborgarförslag m.m.)
- Bevakningsdatum om det är t.ex. en remiss som ska besvaras en viss tid

När det finns en handläggare på ärendet ska registratören skicka ett meddelande till handläggaren med information om att han/hon är handläggare på ärendet.

Stickprovet som har genomförts under granskningen visar dock att det finns oklarheter gällande ett antal för närvarande öppna ärenden. Exempelvis är det inte alltid känt vem som är ansvarig handläggare. Det är inte heller tydliggjort vad avser återrapportering och verkställighet. Se vidare avsnitt 2.4.

Under intervjun framkommer att inkommen post hanteras genom att registratören och kommunsekreteraren går igenom den, och stämmer av med kommunchef vid osäkerheter. I bästa mån möjligt fördelas därefter ärenden ut på handläggare, även om det inte alltid är möjligt att direkt utse en handläggare som ansvarig för ärendet. Hittills har registratören därefter valt att skicka ut en lista till handläggarna, 2 gånger per år, innehållande icke avslutade ärenden. Det finns dock ingen fastställd rutin för detta och upplevs som en risk då registratören nu går i pension.

Det framgick även att bevakningsdatum inte alltid läggs in, utan att detta förmedlas muntligt.

Under intervjun framkom att återrapportering gällande öppna ärenden sker kvartalsvis till kommunstyrelsens arbetsutskott. Det framgår dock ej om en enhetlig återrapportering sker även i övriga nämnder. Formen av återrapportering beskrivs vara en följd av att kommunchefen har haft det som en punkt på kommunstyrelsemöten.

Det poängteras att möjligheten att säkerställa verkställigheten skiljer sig åt mellan olika beslut. Stor vikt ges betydelsen av tydliga beslut för att förhindra att ärenden faller mellan stolarna.

### **2.1.2. Bedömning**

Kontrollmålet bedöms ej vara uppfyllt. Rutin finns för posthantering och diarieföring men saknas för närvarande för återrapportering och verkställighet. Granskningen visar även att rutiner inte alltid följs.

## **2.2. Det finns enhetliga metoder och arbetssätt i kommunen**

Metoder och arbetssätt i Vingåkers kommun finns beskriva i dokumentet 'Ärendehantering – processbeskrivning samt tillhörande rutinbeskrivningar och mallar', daterat 2014-08-27. Dokumentet syftar till att skapa en enhetlig ärendehantering och är tillgängligt för medarbetarna genom intranätet, under nämndservice.

Dokumentet innehåller bland annat följande delar:

- Processbeskrivning vid hantering av allmänna ärenden
- Rutin för posthantering och diarieföring
- Mall för tjänsteutlåtande

- Rutiner för kommunsekreteraren på kommunfullmäktige
- Rutiner för beredning
- Rutin för kallelser
- Mall för protokoll
- Ärenderubrik
- Rutin för expediering av protokoll
- Rutin för arkivering

### **2.2.1. Iakttagelser**

Situationer som uppstår i samband med att handläggare slutar och/eller att ärenden byter handläggare kan vara en utmaning för en enhetlig hantering av ärenden inom en kommun. I Vingåker pågår ett arbete med att skapa rutiner vid nyanställningar.

Under intervjun nämns att det går att göra dokumentet om ärendehantering mer känt bland medarbetarna. Bland annat genom att göra det mer tillgängligt.

Följsamheten kring de rutiner och mallar som finns beskrivs variera. Uppfattningen är dock att arbetssättet är relativt lika i kommunen oavsett nämnd. En svårighet som nämns är när det kommer in vikarier. Omsättning bland handläggare och sekreterare beskrivs som relativt hög vilket också kan försvåra följsamhet till metoder och arbetssätt.

Uppfattningen kring de mallar som finns, för exempelvis tjänsteskrivelser, är att dessa kan behöva förankras mer i verksamheten. I nuläget beskrivs en blandad följsamhet till mallarna. Ett arbete pågår inom ledning och styrning där bland annat en ökad enhetlighet och ett ökat kunskapsinhämtande ingår.

### **2.2.2. Bedömning**

Kontrollmålet är delvis uppfyllt. Metod och arbetssätt finns beskrivet i ett aktuellt dokument men granskningen visar att följsamheten behöver förbättras. Ett arbete pågår med att skapa bättre följsamhet generellt till kommunens styrande dokument, i vilket detta ingår.

## **2.3. Rutinerna omfattas av en intern kontroll**

Kommunallagen ställer krav på att kommunstyrelsen och nämnderna i en kommun har en tillräcklig intern kontroll. Syftet med det interna kontrollarbetet är att säkerställa att de av kommunfullmäktige fastställda målen uppfylls. Vidare syftar det interna kontrollarbetet till att skapa ändamålsenliga och dokumenterade system och rutiner, att säkra en rättvisande och tillförlitlig redovisning, att säkerställa att lagar och policys m.m. följs, att kommunens tillgångar skyddas och att allvarliga fel kan upptäckas och elimineras.

Intern kontroll är en del av ekonomi- och verksamhetsstyrningen och kan definieras som en målmedveten styrningsprocess som syftar till att påverka organisationens beslut och beteende i riktning mot önskat resultat, effektivitet och ekonomisk ställning. Med styrning vill man påverka organisationen så att verksamheten bedrivs effektivt. Styrning kan ske på många olika sätt. Vanligtvis sker styrning via olika dokument/policys, reglementen, riktlinjer, ekonomistyrningsprinciper och via styrdialog. Om ingen kontroll sker av denna styrning skapas förmodligen ingen styreffekt.



### 2.3.1. Iakttagelser

I den av kommunfullmäktige antagna styrmodellen för Vingåkers kommun, daterad 2011-05-30, fastställs det att för att säkerställa en god intern kontroll ansvarar respektive nämnd för att årligen genomföra riskkartläggningar och riskbedömningar. Internkontrollplanen ska innehålla:

- Vilka rutiner som ska följas upp
- Omfattningen på uppföljningen
- Vem som ansvarar för att utföra uppföljningen
- Till vem som uppföljningen ska rapporteras
- När rapportering ska ske
- Hur rapportering ska ske

Internkontrollplanen ska vidare ingå som en del i nämndplanen, och som bilagor till nämndplanen ska riskbedömningen samt en förteckning över inbyggda kontroller finnas.

Nedan presenteras kommunstyrelsens internkontrollplans omfattning av rutinerna. Under granskningen har vi dock inte tagit del av intern kontroll för andra nämnder, då granskningen är avgränsad till att omfatta kommunstyrelsen.

**Tabell 1 Intern kontroll för kommunstyrelsen**

Rutinbeskrivning	Kontrollmoment	Metod	Kontrollfrekvens	Ansvarig	Rapportering till	Risk-Bedömning
<b>Ärendehantering</b>						
Uppföljning av beslut (att uppdrag till förvaltningen från verkställs)	Genomgång av öppna ärenden där förvaltningen har ett uppdrag	Totalundersökning	Kvartalsvis	Kommunsekreterare	Kommunstyrelsens arbetsutskott	7

### 2.3.2. Bedömning

Kontrollmålet är uppfyllt. Rutinen för uppföljning ingår i kommunstyrelsens internkontrollplan.

## 2.4. Verkställighetsåtgärder har genomförts med anledning av tidigare beslut

Arbetet i granskningen har utgått från en lista om ca 250 ej avslutade ärenden för perioden 1998 – 2015, utifrån vilken ett stickprov har tagits om 27 ärenden. Efter initial kontakt med ansvariga handläggare framgick att; nio av ärendena inkluderade i stickprovet är avslutade (vissa dock först under hösten 2015), fem ärenden har bytt handläggare och är ännu ej avslutade, sju ärenden är ej avslutade och sex ärenden beskrivs vara pågående.

Under intervjun framkommer det att det inte finns en fastställd rutin eller metod för att säkerställa att verkställighetsåtgärder har genomförts med anledning av tidigare beslut.

Nedan redovisas de tolv ärenden vilka vid första kontakt med ansvariga handläggare bedömdes vara ej avslutade, utan hänvisning till ett pågående arbete.

### 2.4.1. Iakttagelser

Tabell 2. Öppna ärenden, del av stickprov.

Ärende	Diarenr.	Senaste åtgärd	Kommentar
Energi- och miljöplan 2015-2019	KS 2014/70	2014-04-01	Finansiering saknas. Tidigare ansvarig handläggare har slutat och nu saknas ansvarig för ärendet.
Hacksta ö samt gång- och cykelvägar utmed Vingåkersån	KS 2013/140	2013-08-13	Finansiering saknas.
Upphandling av ramavtal för tillverkning, leverans och montering av inom- och utomhus-skyltar, ref nr UH 2013-317	KS 2013/291	2014-07-28	Uppges vara avslutad.
Medborgarförslag om cykelväg till och från Viala badplats i Vingåker	KS 2013/427	2014-04-01	Finansiering saknas.
Skrivelse med anledning av höjd hastighet genom Viala Gillbergatorp	KS 2013/428	2013-12-18	Arbete pågår, dikteras av när finansiering finns. Även en fråga om när ett ärende ska avslutas.
Begäran om upprättande av handlingsplan för utfasning av prioriterade riskminsknings- och utfasningsämnen (PRIO)	KS 2014/122	2014-05-27	Ej påbörjad.
Samarbetsavtal upphandling med Katrineholms kommun och Telge inköp	KS 2014/140	2014-06-05	Uppges vara avslutad, avtalet klart 2015-10-22.
Snöröjning på Odins väg, begäran om ersättning	KS 2013/05	2013-03-11	Vilande?
Anmälan om intresse för tomtköp	KS 2012/173	2014-09-04	Vilande?
Bmn § 20/07 Ålsätter fritidsområde, gemensam lösning för avloppsanläggning	KS 2007/103	2008-10-27	Arbete pågår, har delvis gått över i ett annat öppet ärende.
Skrivelse med anledning om misstankar av oegentligheter	KS 2012/144	2012-10-03	Vilande, väntar på återkoppling från extern part.
Socialnämnden med Handlingsplan – Våld i nära relationer	KS 2012/160	2012-10-02	Handlingsplan klar (?), återkoppling saknas och därmed även avslut.

### 2.4.2. Bedömning

Kontrollmålet är ej uppfyllt. Det saknas för närvarande en rutin eller metod för att säkerställa att verkställighetsåtgärder har genomförts med anledning av tidigare beslut. Det saknas även ett tydligt förfarande för hur löpande ärenden ska hanteras.

## 3. Revisionell bedömning

### 3.1. Bedömningar mot kontrollmål

Kontrollmål	Kommentar
Administrativa system och metoder används i den omfattning som säkerställer att beslut verkställs och återrapporteras	<b>Ej uppfyllt</b> Rutin saknas för närvarande för återrapportering och verkställighet.
Det finns enhetliga metoder och arbetssätt i kommunen	<b>Delvis uppfyllt</b> Metod och arbetssätt finns beskrivet, men följsamheten behöver förbättras.
Dessa rutiner omfattas av ett internt kontrollsystem	<b>Uppfyllt</b> Det ingår en rutin för uppföljning i kommunstyrelsens internkontrollplan.
Verkställighetsåtgärder har genomförts med anledning av tidigare beslut	<b>Ej uppfyllt</b> Rutin eller metod för att säkerställa verkställighet saknas, och det finns en större mängd öppna ärenden.

### 3.2. Revisionell bedömning

Efter genomförd granskning är vår sammanfattade bedömning, som baseras på ovanstående kontrollmål, att kommunstyrelsen inte helt säkerställer att fattade beslut verkställs i enlighet med styrelsens och fullmäktiges intentioner.

### 3.3. Rekommendationer

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att

- Implementera enhetliga rutiner för återrapportering och verkställighet av beslut.
- Fortsätta arbetet med att förbättra följsamheten till beslutade metoder och arbetssätt.
- Klargöra kring avslut av ärenden. Det finns ett behov av att tydliggöra när ett ärenden bör avslutas och övergå till att vara ett tjänstemannaärenden.
- Säkerställa uppföljning av verkställighet till politiken.

---

2015-12-16

***Kerstin Svensson***

---

*Uppdrags- & Projektledare*