



Verkställighet av beslut **Svedala kommun**

Teodora Heim och Per Stomberg
Januari 2017

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	1
Sammanfattning	2
Inledning	4
Granskningens resultat	6
Bilaga 1 – intervjuade personer	12

Sammanfattning

Bakgrund

Deloitte har fått i uppdrag av Svedala kommuns revisorer att genomföra en granskning om hur verkställighet av beslut fungerar i kommunen. Den övergripande revisionsfrågan är om det finns rutiner för att säkerställa att politiska beslut blir verkställda.

Granskningens resultat

Vi gör den sammanfattade bedömningen att det finns tillräckliga rutiner för att säkerställa att besluten blir verkställda. Det hade emellertid varit önskvärt att ha dokumenterade rutiner för hur verkställighet ska ske i praktiken på samtliga förvaltningar.

Besluten är tydligt utformade i de flesta nämnder så att dessa kan verkställas enligt den politiska intentionen. Granskningen visar att verkställighet av besluten sker i enlighet med vad som beslutats i övervägande del av fallen.

Granskningen visar att samtliga nämnder i kommunen anser sig ha rimliga beslutstider. I de flesta fall sker verkställighet av beslut och detta sker inom rimlig tid. Det har uppmärksammats att ett antal medborgarförslag inte har blivit hanterade men dessa har nu besvarats.

De flesta nämnder har fungerande rutiner för att bevaka beslut och ej verkställda beslut.

Vi gör bedömningen att det finns vissa rutiner för bevakning av avvikelser från beslut i samband med verkställigheten men att dessa rutiner bör förtydligas och dokumenteras i samtliga nämnder. Det skulle vara önskvärt att notera i samtliga beslut hur verkställigheten och dess resultat ska återrapporteras till nämnden.

Granskningens resultat visar att expediering av beslut sker ändamålsenligt och effektivt.

Vi gör bedömningen att det saknas rutiner för att bevaka och följa upp så att ärenden blir verkställda och att verkställighetens resultat är det önskade. Det saknas rutiner för återrapportering till de förtroendevalda om att ett beslut har blivit verkställt samt om resultatet är det som avsågs.

Rekommendationer

De nämnder som idag inte har skriftligt dokumenterade arbetsrutiner rekommenderas att utarbeta sådana.

Kommunstyrelsen rekommenderas att påskynda processen med att införa digital ärendehantering i samtliga nämnder.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att såväl säkerställa att utbildningsinsatsen för tjänstemän som utformar besluten går av stapeln som planerat som att överväga om det finns ett behov av kontinuerlig utbildning.

Vi rekommenderar de nämnder som inte har det som rutin att införa en genomgång av ej verkställda beslut en eller ett par gånger per år.

Kommunstyrelsen rekommenderas att säkerställa att den nya mallen för beslut och protokoll kompletteras med en rubrik som anger hur och när återrapportering ska ske och även vem som ansvarar för att detta genomförs.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen och samtliga nämnder att införa rutiner för att bevaka och återrapportera om verkställda beslut och dess resultat till nämnderna.

Inledning

Bakgrund

Revisorerna genomförde tidigare i år en granskning av ärendeberedning i Svedala kommun. I revisionsplanen för 2016 ingår att denna granskning ska följas upp med en granskning av beslutens verkställighet för att genomlysna beslutsprocessen i sin helhet.

Verkställighet av beslut är en demokratiskt viktig fråga. De politiskt fattade besluten bör åtföljas av någon form av åtgärd. Detta förutsätter att den politiska intentionen tydligt kan utläsas ur besluten. För en ändamålsenlig hantering krävs det också att det anges i besluten hur och när beslutet ska verkställas och hur det ska följas upp.

Kommunallagen reglerar inte formerna för hur besluten ska verkställas utan det är upp till kommunen att utarbeta rutiner för uppföljning och bevakning av att besluten blir verkställda. Rörande beslut som avser myndighetsutövning reglerar förvaltningslagen hur beslut ska kommuniceras och expedieras till berörda parter.

Syfte och revisionsfrågor

Den övergripande revisionsfrågan är om det finns rutiner för att säkerställa att politiska beslut blir verkställda.

Följande revisionsfrågor ska besvaras:

- Finns det tillräckliga rutiner för att säkerställa att besluten blir verkställda?
- Är besluten tydligt utformade så att den politiska intentionen framgår?
- Verkställs besluten i enlighet med vad som beslutats?
- Hur lång tid tar det mellan beslut och verkställighet?
- Finns det beslut som inte verkställts och om ja vad är orsaken till det?
- Bevakas och rapporteras eventuella avvikelser från beslutet?
- Finns det ändamålsenliga administrativa rutiner för expediering av beslut?
- Finns det bevaknings- och uppföljningsrutiner för att säkerställa att alla beslut verkställs och på det sätt som avsågs?

Metod och genomförande

Studier av styrdokument och riktlinjer.

Intervjuer med ansvariga politiker och tjänstemän.

Studier av ett urval beslut och dess verkställighet för varje nämnd.

Avgränsning

Granskningen avser verkställighet av beslut i kommunens samtliga nämnder. Beslut som har granskats avsåg inte beslut mot enskilda (s.k. myndighetsbeslut) som rapporteras enligt föreskrifter till överordnade myndigheter.

Revisionskriterier

Kommunallagen 3 kap 13-14 §§, 5 kap 26-32 §§ samt 6 kap 4 §

Kommunens riktlinjer

Granskade nämnder

- Kommunstyrelsen
- Bygg- och miljönämnden
- Kultur- och fritidsnämnden
- Socialnämnden
- Tekniska nämnden
- Utbildningsnämnden

Granskningens resultat

Finns det tillräckliga rutiner för att säkerställa att besluten blir verkställda?

För att säkerställa att besluten blir verkställda ska det finnas rutiner som anger vem som ansvarar för verkställigheten samt när verkställighet och eller återrapportering till nämnden ska ske. Det är också av vikt att ärendena hålls under bevakning och att eventuella fördröjningar uppmärksammas.

I Svedala kommun har det påbörjats ett arbete med att införa flera moduler i diariesystemet Ciceron. I dagsläget har flera nämnder börjat använda Ciceron för hantering av nämndsammanträdena. Detta verktyg säkerställer tillgång till samtliga dokument och underlag i ett ärende, både för de förtroendevalda och för de ansvariga tjänstemännen. Verktöget innehåller också en mall för protokoll. Mallen innehåller bland annat enhetliga rubriker men även en expedieringslista, vilken säkerställer att besluten når de berörda. De nämnder som har övergått till att använda verktyget för hantering av nämndssammanträdena är kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, bygg- och miljönämnden, socialnämnden, kultur- och fritidsnämnden samt tekniska nämnden. Utbildningsnämnden har inte börjat använda Ciceron för möteshantering ännu men kommer inom kort att gå över till det.

Socialnämnden, som nyligen har gått över till Ciceron, har en manuell hantering av ärenden för uppföljning, där besluten läggs tillsammans med kommande möteshandlingar. På detta sätt säkerställs att ärendena hanteras vid nästkommande sammanträde. Det ska noteras att socialnämnden har fått en ny nämndsekreterare sedan januari 2017. Detta kan medföra att nya rutiner kommer att införas.

Bygg- och miljönämnden använder sig av Miljö- och byggreda för diariehantering men Ciceron för möteshantering.

Ciceron används sedan november 2016 för möteshantering i utbildningsnämnden. Nämnden har idag manuella rutiner för att följa upp och bevaka ärenden genom ett dataprogram. Denna hantering kommer successivt att avvecklas och även dessa uppgifter kommer att hanteras i Ciceron i framtiden.

Kommunen har dokumenterade rutinbeskrivningar för ärendehantering som även inkluderar hantering av beslut i flera men inte i alla förvaltningar¹. Kanslienhetsens arbetsrutiner uppdaterades under 2016. I arbetsrutinerna beskrivs bland annat hur beslutsexpediering ska ske samt rutiner för ärendehantering. Rutinbeskrivningen berör delvis andra förvaltningar när

¹ Svedala kommun är organiserad så att det finns en förvaltning med kommundirektören som högsta tjänsteman. För att rapporten ska bli enklare att förstå valde vi att använda begreppet "förvaltning" för verksamheterna utbildning, vård och omsorg samt miljö och teknik.

det gäller avslut av ärenden i Ciceron som huvudregistrator gör. Övriga förvaltningar har inte egna specifika handböcker eller lathundar för ärendehantering. Bygg- och miljökontoret har däremot checklistor för hantering av vissa specifika ärendetyper (till exempel bygglovsärenden), där även expediering ingår. Socialnämnden har tagit fram en kortare rutinbeskrivning för ärendehantering i samband med att den avgående nämndsekreteraren överlämnade sina arbetsuppgifter.

Vi har noterat under granskningen att kultur- och fritidsnämnden hade inte en egen nämndsekreterare i skrivande stund utan tjänstemän från utbildningsförvaltningen tjänstgjorde. I januari har en ny person tillträtt tjänsten som nämndsekreterare.

Bedömning

Vi gör den sammanfattade bedömningen att det finns tillräckliga rutiner för att säkerställa att besluten blir verkställda. Däremot hade det varit önskvärt att ha dokumenterade rutiner för hur verkställighet ska göras i praktiken på samtliga förvaltningar. Detta säkerställer en kontinuitet i verksamheten om ansvarig tjänsteman skulle sluta eller blir långvarigt borta. Därför rekommenderar vi nämnderna som idag inte har skriftligt dokumenterade arbetsrutiner att utarbeta sådana.

Vi gör bedömningen att övergången till digital möteshantering minskar risken för att ärenden och beslut inte blir verkställda. Därför rekommenderar vi kommunen att påskynda processen med att införa detta i samtliga nämnder.

Är besluten tydligt utformade så att den politiska intentionen framgår?

Verkställs besluten i enlighet med vad som beslutats?

Att besluten är formulerade så att den politiska intentionen framgår och att den verkställande ansvariga tjänstemannen förstår vad den politiska intentionen är utgör en förutsättning för att processen ska kunna bedömas vara ändamålsenlig.

Besluten utformas oftast som ett utkast av tjänstemannen som bereder ärendet. När nämnden sammanträder och beslutet tas kan det förekomma diskussioner om formuleringar och i sådana fall görs ändringar i det föreliggande förslaget enligt de förtroendevaldas önskemål.

Det förekommer också att ett beslut tas på ett sammanträde utan att det finns ett utkast formulerat. Även i dessa fall hjälper nämndsekreteraren till med formulering av beslut.

Enligt de intervjuade tjänstemännen är besluten formulerade så att den ansvariga tjänstemannen som ska verkställa det anser det vara tydligt. Det påpekades också att i många fall är det samma person som har berett ärendet och därmed har varit med och utformat dess lydelse.

I de fallen där tjänstemännen inte är helt säkra på tolkningen av beslutet eller om något är oklart vänder de sig till nämndens ordförande enligt de intervjuade. Även de svaren som vi fick från de förtroendevalda visar att det finns en löpande dialog mellan nämnderna och tjänstemännen.

De tillfrågade förtroendevalda påpekade också att de beslut som de anser vara av större vikt följs upp genom löpande dialog med förvaltningen och därmed säkerställs att det blir verkställt enligt nämndens intention.

Under granskningens gång nämndes ett ärende där den politiska intentionen om utformningen av ett områdes detaljplan inte fick gehör i första skedet. Ärendet återremitterades ett antal gånger till tjänstemannen för beredning. Vi menar dock att bristen i detta fall snarare låg i ärendeberedningen än i själva verkställigheten. Problematiken som vi ser här leder tillbaka till det faktum att i några ärenden är just beslutet det som blir "verkställigheten". Som ett exempel kan just detaljplaner nämnas. När nämnden beslutar om en detaljplan blir planen gällande och därmed kan vidare process påbörjas. Därför är det problematiskt med gränsdragning i sådana fall om själva beredningen av ärendet i form av bestämmande av hur detaljplanen ska utformas är en del av verkställighet.

Det framkom under granskningens gång att en utbildningsinsats under våren 2017 är planerad för de tjänstemän som arbetar med utformningen av beslut. Syftet med utbildningen är att förstärka kompetensen men också att få ett enhälligt sätt att skriva fram beslut i kommunen.

En fråga skickades ut till nämndernas ordförande och andre vice ordförande för att fånga upp deras syn och kommentarer ifall de besluten som nämnderna tar blir verkställda på det sätt som de hade avsett.

En övervägande del av svaren visar att de förtroendevalda anser att besluten blir verkställda på det sätt som nämnden hade avsett. I de fallen där de anser att det inte sker har man haft en diskussion med förvaltningen och därefter har instruktionerna följts.

På frågan som ställdes till tjänstemännen huruvida de kan erinra sig om något beslut som inte har blivit verkställt enligt uppdrag var samtliga intervjuades svar att i dessa fall sker återkoppling till nämnden eller nämndens presidium innan verkställighet.

Bedömning

Vi gör den sammanfattande bedömningen att besluten är tydligt utformade i de flesta nämnder så att dessa kan verkställas enligt den politiska intentionen. Vi menar att en viktig anledning till detta är samarbetet mellan de förtroendevalda och tjänstemännen i Svedala kommun, där det verkar vara en enighet om att den fungerar väl. Därför vill vi uppmana samtliga förtroendevalda men även tjänstemän om att värna om det öppna klimatet.

Vi bedömer att det är positivt att det planeras en utbildning för berörda tjänstemän och vi rekommenderar kommunstyrelsen att både säkerställa att utbildningsinsatsen går av stapeln som planerat samt att överväga om det finns ett behov av kontinuerlig utbildning.

Vi gör bedömningen att verkställighet av besluten sker i enlighet med vad som beslutats i övervägande delen av fallen.

Finns det beslut som inte verkställts och om ja vad är orsaken till det?

Hur lång tid tar det mellan beslut och verkställighet?

För att verkställighet av beslut ska bedömas vara tillfredsställande krävs det dels att besluten verkligen verkställs och dels att detta sker inom rimlig tid.

Granskningen visar att samtliga nämnder i kommunen anser sig vara i fas med verkställighet av beslut. Både de tillfrågade förtroendevalda och tjänstemännen svarade att de anser att beslutstiderna är rimliga.

Det påpekades dock att några beslut dröjer innan de verkställs. I de flesta fallen finns det en rimlig förklaring till dröjsmålet, till exempel väntan på en leverantör eller att en upphandling ska genomföras. Men som exempel kan nämnas att den genomgång av kommunens samtliga styrdokument, som skulle göras under 2016, inte blev klar i tid. I detta fall återrapporterades dock detta till kommunstyrelsen och arbetet kommer att avslutas inom kort.

Några beslut som tar längre tid att verkställa kan bero på att de förtroendevalda vill nå en politisk enighet innan verkställighet. Den situation där den nuvarande ledningen styr i minoritet förutsätter en större politisk enighet i frågor.

Granskningen visar att det fanns några gamla medborgarförslag som inte hade blivit hanterade under flera års tid. Dessa hade man gått igenom under 2016 och åtgärdat eller tillsett att de kom till berörd nämnd för handläggning. Inom kort kommer samtliga förslag att vara besvarade. Varför dessa har blivit liggande fick vi inget tydligt svar på. Några har hamnat "mellan stolarna" då frågan berör fler än en nämnd. Några har blivit bortglömda och i vissa fall handlade det om frågor som man från politiskt håll inte ville hantera tidigare.

Kommunstyrelsens kansli har som rutin att regelbundet ta ut en lista på ej verkställda beslut och gå igenom dessa. Bygg- och miljökontoret har rutinen att två gånger per år gå igenom alla öppna ärenden och då även ej verkställda beslut. Socialtjänstens verksamhet omfattas av regler där ej verkställda beslut rapporteras regelbundet, dock avser dessa beslut så kallade myndighetsbeslut som inte ingår i denna granskning. Övriga nämnder har inte som rutin att bevaka ifall det finns ej verkställda beslut.

Bedömning

Baserat på ovanstående iakttagelser gör vi bedömningen att i de flesta fall sker verkställighet av beslut och att detta sker inom rimlig tid.

Vi ser det positivt att det har gjorts en genomgång och insatser under förra året för att samla upp gamla ärenden som har varit liggande.

Vi rekommenderar de nämnder som inte har det som rutin att införa en genomgång av ej verkställda beslut en eller ett par gånger per år.

Bevakas och rapporteras eventuella avvikelser från beslutet?

När ett beslut är fattat ligger det i tjänstemannens ansvar att det blir verkställt enligt uppdraget. I vissa fall kan det komma oförutsedda händelser som gör att beslutet inte kan verkställas eller att resultatet blir uppenbart avvikande från det önskade. För att verkställighet ska kunna bedömas vara ändamålsenligt ska det finnas rutiner för att bevaka att verkställighet sker enligt uppdrag och att resultatet blir det önskade.

Stödtexten till handläggarna som hör till den nya protokollsmallen innehåller anvisningar för hur återrapportering till nämnden ska ske. Däremot dokumenteras detta inte i samband med beslutsfattandet och därmed framgår det inte av protokollen. Protokollen innehåller enbart instruktion om vem som ska motta beslutet, det vill säga vem som ska delges beslutet.

Vår granskning visar att i praktiken sker en viss bevakning och återrapportering av avvikelser, främst genom de muntliga kontakterna som

finns mellan förvaltningen och nämnderna. Som det framgår ovan i rapporten, menar både tjänstemännen och de förtroendevalda att i fall av tveksamhet, otydlighet eller hinder kontaktas nämnden, nämndens ordförande eller presidium för klargörande.

Flera intervjuade nämnde också att de förtroendevalda har ett eget intresse och visar stort engagemang när det gäller att bevaka de ärenden som de anser vara av större betydelse och däribland även verkställighetens utfall.

Bedömning

Vi gör bedömningen att det finns vissa rutiner för bevakning av avvikelser från beslut i samband med verkställigheten men att dessa rutiner bör förtydligas och dokumenteras i samtliga nämnder. Det skulle vara önskvärt att i notera samtliga beslut hur verkställigheten och dess resultat ska återrapporteras till nämnden. Därför rekommenderar vi kommunstyrelsen att säkerställa att den nya mallen för beslut och protokoll kompletteras med en rubrik som anger hur och när återrapportering ska ske och även vem som ansvarar för att detta genomförs.

Finns det ändamålsenliga administrativa rutiner för expediering av beslut?

Att besluten når de berörda är en viktig del av hur verkställighet fungerar. För att verkställighet ska kunna bedömas vara ändamålsenlig ska det finnas rutiner för att säkerställa att samtliga berörda får ta del av beslutet och de dokument som de har behov av för att kunna utföra sitt uppdrag.

Det finns framtaget ett dokument benämnt "Expedieringslista". Ur detta dokument framgår vilka beslut som ska expedieras, vem som ska delges beslutet samt vad som ska bifogas till beslutet. Det noteras även övrigt om ärendet, till exempel att hemsidan ska uppdateras eller om ärendet kan avslutas. Denna eller en liknande lista används av samtliga nämnder och förvaltningar.

De publicerade protokollen innehåller en rubrik "Beslutet skickas till" vilket motsvarar ovan lista i förkortad version.

Den tjänsteman som för protokollet säkerställer att expediering sker och i de flesta fallen finns även en lista där det noteras och signeras när och till vem beslutet har skickats.

Bedömning

Granskningens resultat visar att expediering av beslut sker ändamålsenligt och effektivt.

Finns det bevaknings- och uppföljningsrutiner för att säkerställa att alla beslut verkställs och på det sätt som avsågs?

Det är önskvärt att det sker återkoppling till beslutsfattarna om verkställigheten har skett och om det har gett önskat resultat. Vid bedömning av verkställigheten ska det därför bedömas om det finns tillräckliga rutiner som säkerställer att återkoppling sker till nämnden eller nämnderna om att beslutet är verkställt samt att det rapporteras om verkställighetens resultat och effekt i de fallen det är aktuellt.

Granskningen visar att någon automatisk återrapportering om verkställda beslut inte finns till kommunfullmäktige och till kommunstyrelsen. En sådan rutin finns inte heller i övriga nämnder. De svaren som de förtroendevalda

skickade tillbaka visar på ett önskemål om att få rapportering om var ett ärende är i verkställighetsprocessen samt om både framstegen och eventuella hinder i verkställigheten. Ofta efterfrågar de förtroendevalda själva en uppföljning, men återrapportering sker inte rutinmässigt.

I kommunens ärendehanteringssystem Ciceron finns det en funktion för att kunna sätta bevakning på ett ärende. Bevakning sätts manuellt där även ansvaret anges, det vill säga vilken tjänsteman som ska följa upp eller verkställa beslutet. Vid angiven tidpunkt skickar systemet automatiskt ut en påminnelse till ansvarig tjänsteman samt till huvudregistratorn. Om den ansvarige tjänstemannen inte skulle vidta åtgärder tar huvudregistratorn kontakt med kanslichefen för vidare åtgärd.

Funktionen används av de nämnder som hanterar sina ärenden i Ciceron. Utbildningsförvaltningen kommer inom kort att införa det. Bygg- och miljökontoret hanterar sina ärenden i ett annat system, Byggreda och Miljöreda. Även dessa system innehåller en bevakningsfunktion vilket används av förvaltningen.

När ett beslut blir verkställt ska detta registreras i systemet och ärendet avslutas. Däremot finns det ingen bevakning på att resultatet av verkställigheten blir det som avsågs och var önskvärt. Det finns inte heller rutiner för att återrapportera ett avslutat ärende till nämnderna.

Bedömning

Vi gör bedömningen att det saknas rutiner för att bevaka och följa upp så att ärenden blir verkställda och att verkställighetens resultat är det önskade. Den nuvarande bevakningen ger signaler om tidsfördröjning till förvaltningen. Däremot ger den inte återkoppling om verkställda beslut till de förtroendevalda.

Det saknas rutiner för återrapportering till de förtroendevalda om att ett beslut har blivit verkställt samt om resultatet är det som avsågs. Ett sådant bevakningssystem är önskvärt för att säkerställa att besluten inte blir liggande eller bortglömda men också för att säkerställa att den politiska viljan blir till praktisk handling och uppnår önskat resultat. Därför rekommenderar vi kommunstyrelsen och samtliga nämnder att införa rutiner för att bevaka och återrapportera om verkställda beslut och dess resultat till nämnderna. Rutinen kan till exempel vara en bevakningslista med samtliga utestående beslut som återrapporteras som en stående informationspunkt på nämndernas sammanträde.

Bilaga 1 – intervjuade personer

Teresa Fridell, kanslichef

Therese Winqvist, huvudregistrator

Lena Gerdtsen och My Gunnarsson, bygg- och miljökontoret

Jan Herbertson, utbildning

Fredrik Löfqvist och Alexandra Pamp, tekniska kontoret

Moa Blom, socialkontoret

Skriftliga frågor skickades till:

Göran Jeppsson och Björn Jönsson, kommunfullmäktige

Linda Allansson Wester och Ambjörn Hardenstedt, kommunstyrelsen

Sverker Nordgren och Geir Hansen, bygg- och miljönämnd

Birgitta Delring och Hellen Boij, kultur- och fritidsnämnd

Per Mattsson och Torbjörn Sköld, socialnämnd

Per-Olof Lindgren och Björn Jönsson, teknisk nämnd

Daniel Pedersen och Jesper Sennertoft, utbildningsnämnd

Deloitte.

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.com/about for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 244,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on [LinkedIn](#) or [Twitter](#).

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the "Deloitte network") is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.