

Ystads kommun

Granskning av verkställande och uppföljning
av kommunfullmäktiges beslut



Building a better
working world

Innehåll

1. Inledning	2
1.1. Bakgrund.....	2
1.2. Syfte och revisionsfrågor	2
1.3. Genomförande	2
1.4. Revisionskriterier.....	3
2. Granskningsresultat	5
2.1. Roll- och ansvarsfördelning	5
2.2. Återrapportering och kommunstyrelsens uppsikt	6
2.3. Stickprovsresultat.....	7
3. Sammanfattande bedömning	14
Bilaga 1: Källförteckning	15

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunfullmäktige är enligt kommunallagen kommunens högsta beslutande politiska organ. I kommunstyrelsens och nämndernas uppdrag ingår dels att bereda ärenden som ska beslutas av kommunfullmäktige dels att verkställa frågor som delegerats till dem från fullmäktige. Kommunstyrelsen har det yttersta ansvaret för att tillse att fullmäktiges beslut verkställs och ska genom sin uppsiktsplikt säkerställa att fullmäktiges beslut följs och genomförs.

Kommunstyrelsens och nämndernas verkställande av fullmäktiges beslut utgör således en viktig del i den demokratiska processen. En återkoppling avseende resultatet av genomförda beslut kan anses som en del av verkställandet och innebär också att kommunfullmäktige får en återkoppling kring vad som hänt i de ärenden de fattat beslut om. För att säkerställa att kommunfullmäktiges beslut verkställs och efterlevs är det av vikt att kommunstyrelsen utvecklar former för sin uppsikt så att eventuella avvikelser från fullmäktiges beslut upptäcks och att insatser görs för att säkerställa implementering. Det finns annars en risk att de beslut, mål och riktlinjer som kommunfullmäktige fattat beslut om inte höras och implementeras.

Med detta som utgångspunkt har revisorerna i sin väsentlighets- och riskbedömning sett det som angeläget att granska huruvida kommunstyrelsen och nämnder säkerställer hantering, verkställighet och återrapportering av kommunfullmäktiges beslut i enlighet med gällande lag och riktlinjer.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna har en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll för att säkerställa att kommunfullmäktiges beslut verkställs och återrapporteras.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Säkerställer kommunstyrelsen och nämnderna att kommunfullmäktiges beslut verkställs och återrapporteras på ett tillfredsställande sätt?
- ▶ Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och nämnderna i bevakningen och verkställigheten av kommunfullmäktiges beslut?
- ▶ Finns det tydliga rutiner för hur återrapporteringen till fullmäktige ska ske?
- ▶ Genomför kommunstyrelsen i enlighet med sin uppsiktsplikt en ändamålsenlig uppföljning av de beslut som fattats av kommunfullmäktige?

1.3. Genomförande

Granskningen grundas på intervjuer och dokumentstudier (se bilaga 1). Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens presidium, kommundirektören, kommunsekreteraren och kommunjuristen tillika samordnaren på kansliet. Granskningen har omfattat ett stickprov om tio kommunfullmäktigebeslut under 2019–2020. Granskningen tog enbart sikte på beslut om uppdrag till nämnderna som fullmäktige har fattat beslut om utanför budgeten, då sådana uppdrag inte hanteras i den ordinarie uppföljningsprocessen för budgeten. Beslutet ska vara av sådan karaktär att det omfattar ett uppdrag som kräver någon form av verkställande.

För att identifiera tio kommunfullmäktigebeslut som skulle kunna ingå i stickprovet granskades samtliga kommunfullmäktigeprotokoll från 2019 och 2020. De beslut som kommunfullmäktige fattar utanför budgeten och som inte avser taxor, avgifter och planer avsåg i stort sett enbart

motioner och medborgarförslag. Med anledning av detta utgörs sju av besluten av motioner som fullmäktige har bifallit samt tre genom medborgarförslag som ska ha beslutats av nämnder.

Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakgranska rapporten. Granskningen är genomförd januari 2022 – mars 2022.

1.4. Revisionskriterier

Kommunallagen (2017:725)

I sjätte kapitlet kommunallagen (KL) behandlas kommunernas organisation och verksamhetsformer. Nämnden beslutar i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning ska handha. Nämnderna beslutar också i frågor som fullmäktige har delegerat till dem samt bereder fullmäktiges ärenden och ansvarar för att fullmäktiges beslut verkställs. Nämnderna ska redovisa till fullmäktige hur de har fullgjort sådana uppdrag som fullmäktige har lämnat till dem. Lagen ställer inte några krav på formerna för redovisningen, det ankommer på fullmäktige att besluta om omfattningen av och formerna för redovisningen.

Enligt 5 kap. 26 § kommunallagen ska ett ärende innan det avgörs av kommunfullmäktige beredas, antingen av den nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning. Kommunstyrelsen ska alltid ges tillfälle att yttra sig i ett ärende som har beretts av en annan nämnd eller av en fullmäktigeberedning, 5 kap. 28 § kommunallagen.

Enligt KL 6 kap. 6 § har nämnderna ansvar för att var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Likaså ska nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt. I 6 kap. 1 § framgår att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Med styrelsens ledande ställning följer att den har till uppgift att skaffa sig en överblick över hela den kommunala verksamheten.

Av 6 kap. 34 § framgår att en nämnd som handlägger ett medborgarförslag eller en motion, minst en gång om året ska informera fullmäktige om de beslut som fattats i ärendet. Nämnden ska också informera om de ärenden som inte avgjorts inom ett år efter det att det väckts i kommunfullmäktige. I 5 kap 35 § fastställs att en motion eller ett medborgarförslag ska om möjligt beredas på sådant sätt att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att motionen eller medborgarförslaget väcktes. Om beredningen inte kan avslutas inom denna tid, ska detta och vad som har kommit fram vid beredningen anmälas till fullmäktige inom samma tid. Fullmäktige får då avskryva motionen eller medborgarförslaget från vidare handläggning. I Kommunallagen – En kommentar¹ belyser författarna fullmäktiges möjlighet att avskryva motioner eller medborgarförslag från vidare handläggning. De skriver att en motion eller ett medborgarförslag inte längre kanske har någon aktualitet. Fullmäktige kan också besluta om att beredningen ska fortsätta och då bestämma om en ny tid då motionen eller medborgarförslaget ska redovisas för fullmäktige. Författarna skriver även att om yrkanden kan hållas isär från varandra kan fullmäktige ta ställning till ett yrkande och samtidigt besluta att motionen eller medborgarförslaget i övrigt ska beredas ytterligare.

¹ Olle Lundin och Tom Madell, 2018

Kommunfullmäktiges arbetsordning

Arbetsordningen är fastställd av kommunfullmäktige den 18 februari 2021. Av 37 § i arbetsordningen framgår att kommunfullmäktige beslutar om omfattningen och formerna för nämndernas återredovisning av uppdrag som fullmäktige lämnat. Närmare bestämmelser härom anges i respektive nämnds reglemente.

I 30 § anges att kommunstyrelsen två gånger per år ska redovisa de motioner som inte har beretts färdigt. Redovisningen ska göras på fullmäktiges ordinarie sammanträden i april och oktober.

Av kommunfullmäktiges arbetsordning som gällde under åren 2019 och 2020 framgår att kommunstyrelsen och nämnder två gånger per år ska redovisa de medborgarförslag som inte har beretts färdigt. Redovisningen skulle göras på fullmäktiges ordinarie sammanträden i april och oktober.

Numera finns inte möjligheten att väcka medborgarförslag istället finns möjligheten att väcka Ystadsförslag. Enligt 31 § ska kommunstyrelsen och nämnderna lämna en redovisning över inkomna Ystadsförslag en gång per år till fullmäktige.

Kommunstyrelsens reglemente

Kommunstyrelsens reglemente reviderades senast den 18 februari 2021. Enligt 21 § 6 punkten ska styrelsen två gånger per år lämna fullmäktige en redovisning över beredningen av motioner och medborgarförslag som väckts i fullmäktige och som inte slutligt handlagts av fullmäktige.

Sedan 1 januari 2021 upphörde möjligheten för invånare att väcka medborgarförslag. Istället infördes Ystadsförslaget. Enligt 20 § i kommunstyrelsens reglemente ska kommunstyrelsens arbetsutskott fatta beslut om inlämnat Ystadsförslag ska utredas vidare eller inte. Om förslaget ska utredas vidare övertas det av ansvarig nämnd för handläggning och beslut inom fyra månader. Vad gäller återrapportering av Ystadsförslag, 20 § tredje stycket, ska styrelsen och nämnderna en gång per år lämna en redovisning över inkomna Ystadsförslag till kommunfullmäktige. Eftersom kommunfullmäktige inte behandlar dessa ärenden blir sådana beslut inte föremål för vår granskning.

Styrelsen ska, enligt 26 §, en gång per år redovisa till fullmäktige hur de har fullgjort de uppdrag som fullmäktige har lämnat till dem i reglemente och genom finansbemyndigande.

Nämndernas reglemente

Vad gäller nämndernas rapporteringsskyldighet till kommunfullmäktige anges följande i respektive nämnds reglemente:

- ▶ Nämnden ska regelmässigt till kommunfullmäktige rapportera hur verksamheten utvecklas, hur resultat följs upp och utvärderas (kvalitetsredovisning), hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret samt i övrigt enligt nämndens anvisningar.
- ▶ Nämnden ska en gång per år redovisa till fullmäktige hur de har fullgjort de uppdrag som fullmäktige har lämnat till dem i reglemente och genom finansbemyndigande

Beträffande rapportering av utfallet av Ystadsförslagen anges enbart att förslagsställaren ska informeras om vidare handläggning samt beslutet från utredande nämnd.

I övrigt finns inga bestämmelser i reglementena kring återrapportering till kommunfullmäktige.

2. Granskningsresultat

2.1. Roll- och ansvarsfördelning

2.1.1. Iakttagelser

Nämnderna får kännedom om kommunfullmäktiges beslut om uppdrag genom att kommunstyrelsens kansli expedierar besluten via ärendehanteringssystemet till nämndernas funktionsbrevlåda.

Nämnderna hanterar sin bevakning av uppdrag från kommunfullmäktige på olika sätt. Vad gäller socialnämnden går ledningsgruppen igenom aktuell ärendelista varje vecka. För samhällsbyggnadsnämndens uppdrag använder samhällsbyggnadsförvaltningen sig av verksamhetssystemet Stratsys. Uppdragen finns med som aktiviteter under nämndmålen och vid delårsrapport 2 och årsredovisning följer förvaltningen upp hur uppdragen fortlöper. Barn- och utbildningsnämndens uppdrag läggs till kommande presidiummöte för nämnden. Vid dessa möten bestäms när och vem som ska hantera frågan på förvaltningen och sedan återkopplas det till presidiet när det är klart för hantering i nämnden. Kommunstyrelsen följer upp sina uppdrag i likhet och i samband med de uppföljningar som görs för övriga nämnder (mer om detta i avsnitt 2.2.1).

Kulturnämndens nämndsekreterare tar emot, registrerar och skapar ett ärende för de uppdrag som kommer från kommunfullmäktige. Uppdragen fördelas i förvaltningen, till en början oftast till kulturchefen. Nämndsekreteraren tillsammans med kulturchefen beslutar när och hur ärendet ska beredas inom förvaltningen och när det hanteras politiskt vid ett lämpligt möte. En bevakning kan läggas på ärendet/handlingen som kontroll på att det blir besvarat via ärendehanteringssystemet. Nämndsekreteraren är den som har den övergripande bilden över de ärenden/uppdrag som är ålagda nämnden, även om ansvaret vilar på kulturchefen.

Enligt uppgift finns det inarbetade processer som säkerställer att kommunstyrelsen och nämnderna bereder och/eller behandlar de uppdrag som lämnats till dem. Däremot gäller inte detsamma för uppföljning och återrapportering om beslut är verkställda, om inte nämnden/kommunstyrelsen/kommunfullmäktige specifikt har begärt det.

Roll- och ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och nämnderna uppges vara tydlig. De intervjuade uppger att tydligheten grundas i att kommunstyrelsen är den instans som fördelar kommunfullmäktiges beslut till nämnderna. Exempelvis vilka motioner som nämnderna ska yttra sig om inför behandlingen i kommunfullmäktige samt föreslår till kommunfullmäktige vilka nämnder som ska behandla inkomna medborgarförslag. Därefter åligger det nämnderna att bereda motionerna och/eller besluta om medborgarförslagen som de har blivit tilldelade. Kommunstyrelsen ansvarar även för att följa upp samt återrapportera ej färdigbehandlade uppdrag till kommunfullmäktige, vilket ska göras två gånger per år (mer om detta i avsnitt 2.2.1).

2.1.2. Bedömning

Det finns en tydlig gång från beslut i kommunfullmäktige till expediering av kommunfullmäktiges beslut till nämnderna via ärendehanteringssystemet. Det framgår också att det finns en samsyn kring ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och nämnderna vad gäller verkställigheten av kommunfullmäktiges beslut. Vidare kan vi konstatera att kommunstyrelsen och nämnderna följer sina tilldelade uppdrag på olika sätt via system eller listor. Denna hantering bedömer vi som tillräcklig. Däremot anser vi att kommunstyrelsen och

nämnderna med fördel kan föra en dialog kring behovet av att följa upp verkställigheten av såväl kommunfullmäktiges beslut som kommunstyrelsens/nämndens egna beslut.

2.2. Återrapportering och kommunstyrelsens uppsikt

2.2.1. Iakttagelser

För uppdrag som inte ingår i budgeten gäller att fullmäktige fattar beslut om återrapportering för att återrapportering till fullmäktige ska ske. Detta uppges inte vara vanligt förekommande. Av intervjuerna framkom att det inte finns någon rutin, eller kutym, i kommunen att återrapportera verkställda beslut till kommunfullmäktige. Enligt de intervjuade har det inte framkommit synpunkter från kommunfullmäktige vad gäller återrapportering av verkställigheten. Däremot har det kommit önskemål och uppföljning inom specifika sakområden som har krävt en återrapportering till kommunfullmäktige. Vidare uppges att kommunstyrelsen inte heller begär någon återrapportering från nämnderna avseende verkställigheten. Om det förekommer avvikelser från ett kommunfullmäktigebeslut är det upp till nämnden att hantera detta och det föranleder inte per automatik en återrapportering till kommunfullmäktige.

Inom ramen för kommunstyrelsens beredning av ärenden till kommunfullmäktige föreslår de inte att kommunfullmäktige ska få någon uppföljning eller återrapportering av verkställandet av beslutet. Efter kommunfullmäktiges beslut och i samband med expedieringen till nämnderna föreslår kommunstyrelsen inte heller någon uppföljning eller återrapportering kring verkställandet av beslut till kommunfullmäktige. Enligt de intervjuade beror detta på att det saknas en tradition kring uppföljning av verkställandet.

Kommunstyrelsens uppsikt av nämndernas behandling av kommunfullmäktiges beslut sker genom uppföljning av beslut som inte är behandlade av nämnderna. Det sker ingen uppsikt över nämndernas verkställande av kommunfullmäktiges beslut. Vad gäller medborgarförslag redovisade kommunstyrelsen till kommunfullmäktige två gånger per år en sammanställning av de medborgarförslag som inte hade slutbehandlats inom ett år. Kommunfullmäktige tog däremot inte del av någon uppföljning av nämndernas beslut gällande medborgarförslagen. Den senaste redovisningen av medborgarförslag som lämnades till kommunfullmäktige behandlades vid kommunfullmäktiges sammanträde i april 2019. Eftersom möjligheten att lämna medborgarförslag fanns fram till slutet av år 2020 bör rimligtvis kommunfullmäktige tagit del av fler redovisningar. Vid granskningstillfället uppges alla inlämnade medborgarförslag vara slutbehandlade.

När det kommer till motioner eller andra uppdrag som lämnas till kommunstyrelsen och/eller nämnderna följer kommunstyrelsen upp de som inte är behandlade av nämnderna och lämnar en redovisning till kommunfullmäktige två gånger per år. Perioderna för uppföljningarna kan variera något men enligt uppgift ska en uppföljning lämnas under våren och en uppföljning under hösten. Under perioden januari 2019 till december 2020 har kommunfullmäktige tagit del av tre sådana uppföljningar. Den senaste lämnades till kommunfullmäktige i maj 2020 och avsåg perioden juni 2019 till januari 2020. Av intervjuerna framkom att kommunstyrelsen inte har genomfört en sådan uppföljning sedan dess, men håller vid tid för granskningen på att ta fram en uppföljning som ska lämnas till kommunfullmäktige under våren 2022. Vi har tagit del av det dokument som ska justeras och lämnas till kommunfullmäktige under våren. Perioden för uppföljningen är september 2020 till december 2021. Uppföljningen innehåller motioner, uppdrag gällande taxeöversyner, bestämmelser kring omställningsstöd och pension till förförtroendevalda, ägardirekt till kommunala bolag och avgiftsjusteringar.

2.2.2. Bedömning

Vad gäller återrapportering av verkställigheten av kommunfullmäktiges beslut bedömer vi att den är bristfällig. Vi grundar detta på en i stort obefintlig återrapportering av verkställigheten. Kommunstyrelsen har ett särskilt ansvar att, dels genom sitt beredningsansvar gentemot kommunfullmäktige dels genom sitt ledande och samordnade ansvar, tillse att kommunfullmäktiges beslut verkställs och att de får en tillräcklig uppföljning av verkställandet. Vi rekommenderar därav kommunstyrelsen att tillsammans med nämnderna gemensamt se över rutiner för verkställande och uppföljning av kommunfullmäktiges beslut.

Vidare bedömer vi att kommunstyrelsens uppsikt över att kommunfullmäktiges beslut verkställs inte är fullt ut ändamålsenlig. Detta eftersom det inte sker någon uppföljning om nämnderna har verkställt fullmäktigebeslut som inte ingår i budgeten. Däremot anser vi det vara positivt att kommunstyrelsen följer upp icke slutbehandlade beslut två gånger per år, men att det är en brist att denna hantering inte har verkat fullt ut under 2020 och 2021.

Vi anser att det är av vikt att uppföljning sker även av andra kommunfullmäktigebeslut än de som inte har slutbehandlats. Vår bedömning grundas sig på att det finns en risk att beslut fattas och inte verkställs eller att de avviker från beslutet utan att kommunfullmäktige får kännedom. Om det inte finns en fungerande rutin finns det risk för att enskilda beslut, som inte har hanterats korrekt, inte uppmärksammas. Om inte alla beslut följs upp bör det åläggas kommunstyrelsen att lämna ett förslag till kommunfullmäktige om vilka beslut som bör följas upp gällande verkställandet. Urvalet bör grundas på en riskanalys som säkerställer att beslut med högt värde² följs upp av kommunfullmäktige.

2.3. Stickprovsresultat

2.3.1. Iakttagelser

I granskningen har ett stickprov omfattande tio kommunfullmäktigebeslut genomförts. Ärenden som ingått i stickprovet har behandlats av fullmäktige 2019-2020. Ärendena har granskats utifrån styrelsens och nämndernas genomförande och återrapportering till fullmäktige.

Tabellen nedan visar att av de tio granskade besluten har sju uppdrag verkställts, ett uppdrag är delvis verkställt, ett uppdrag är pågående och ett uppdrag har inte verkställts. Av de granskade besluten har 20 procent, det vill säga två beslut, återrapporterats till kommunfullmäktige. Ett av besluten, 2019/136, lämnades till kommunfullmäktige av nämnden men lyftes inte vid ett fullmäktigemöte. Av fullmäktigebesluten framgår inte att en redovisning av verkställigheten ska ske till kommunfullmäktige.

Dnr ³	Ärende	Aktuell nämnd KF:s beslut	Besluts- typ	Behandlat/Verkställt	Uppföljning till KF
2018/ 142	Beslut om uppdrag att inventera intresset för att upprätta en gemensam brukarstyrd verksamhet i sydöstra Skåne	Socialnämnden Att ge socialnämnden i uppdrag att inventera intresset för att upprätta en gemensam brukarstyrd	Uppdrag I grunden finns en motion som KF har bifallit sedan tidigare.	Delvis. Nämnden behandlade ärendet 2020-11-20. Socialnämnden beslöt att de har tagit del av rapporten, att lämna den vidare till kommunfullmäktige samt uppdrar åt	Ja, KF tog del av nämndens redovisning 2021-03-18. KF beslöt vid detta tillfälle att återremittera ärendet till KS med motiveringen "Hur har Ystads kommun höjt ambitionerna inom

² Värdet kan i sammanhanget variera beroende på frågans karaktär.

³ Avser diarienumret som framgår av kommunfullmäktiges protokoll tillika kommunstyrelsens diarienummer.

		verksamhet i sydöstra Skåne.		förvaltningen att återkomma med förslag på fortsättning av det arbete som bedrivits inom denna verksamhet. Vid granskningens tidpunkt har ärendet ännu inte återkommit till nämnden.	socialpsykiatri? med hänvisning till den bifallna motionen. KS har vid tid för granskningen inte hanterat ärendet. Den finns inte heller med i uppföljningen av KF:s beslut som vi redogör för i avsnitt 2.2.1, men ska enligt uppgift ingå i uppföljningen när den lämnas för politisk behandling.
2019/318	Svar på motion om minnesgåva inom daglig verksamhet och sysselsättning enligt socialtjänstlagen	Socialnämnden Kommunfullmäktige bifaller motionen.	Motion	Ja, enligt uppgift har verksamheten delat ut minnesgåvor under 2021. Dock har det på grund av pandemin inte blivit någon middag för alla som har varit brukligt under tidigare år.	Nej
2019/1	Hörselvård inom äldreomsorgen	Socialnämnden Att överlåta till socialnämnden att besluta om ärendet i form av medborgarförslag.	Medborgarförslag	Ja, nämnden behandlar ärendet 2020-09-24 och beslutar att anse medborgarförslaget besvarat.	Nej
2020/1	Kontanthantering på biblioteken (KS 2019/1)	Kulturnämnden Att överlåta till kulturnämnden att besluta om ärendet i form av medborgarförslag.	Medborgarförslag	Ja, nämnden behandlade ärendet 2020-03-18 och beslöt att inte följa medborgarförslaget.	Nej
2019/136	Svar på motion om Sportotek	Barn- och utbildningsnämnden Kommunfullmäktige ger barn- och utbildningsnämnden i uppdrag att utreda förutsättningarna för att öppna ett Sportotek.	Uppdrag I grunden finns en motion.	Ja, nämnden behandlar ärendet 2020-10-01. Nämnden beslöt att det saknas ekonomiska förutsättningar för att starta upp ett Sportotek men att hålla möjligheten öppen om förutsättningarna blir bättre framöver. Nämnden fastställer att beslutet ska skickas till KF.	KF har inte tagit del av nämndens beslut. Enligt uppgift lämnas sådant som inte behöver beredas av kommunstyrelsen till sekreteraren i fullmäktige för vidare hantering.
2020/62	Svar på motion om att se över Ystads kommuns standards för teknisk säkerhet	Kommunstyrelsen Kommunfullmäktige bifaller motionen.	Motion	Ja, kommunstyrelsen behandlar ärendet 2021-11-24. Översynen visar att kommunen har en orimligt hög nivå på sin kostnad och att i god tid innan befintligt avtal löper ut (2024) ska en analys göras av kommunens behov och	Ja, KF tar del av underlagen 2021-12-16. KF beslutar att lägga informationen till handlingarna.

				bästa lösningen att möta den.	
2019/280	Svar på motion om strategi för likarätsfrågor och funktionshinderpolitik i Ystads kommun	Kommunstyrelsen Kommunfullmäktige bifaller motionen.	Motion	Nej, ärendet har sedan kommunfullmäktiges beslut legat/ligger på kommundirektörens bord.	Nej
2019/217	Svar på motion om att starta upp arbetet med att öppna Sockerbruksvägen i Köpingebro	Samhällsbyggnadsnämnden Kommunfullmäktige bifaller motionen.	Motion	Ja, pågående arbete. Nämnden har lämnat positivt planbesked på att inleda arbetet med att ta fram en ny detaljplan för en del av Sockerbruksområdet och hela sträckningen av Sockerbruksvägen. Därigenom kommer en allmän väg genom området kunna skapas så att "sockerbruksvägen öppnas upp igen". Planarbetet pågår nu under 2022 och som en del av det har alternativa vägsträckningar och sektioner studerats.	Nej
2019/223	Svar på motion om förbättringsområden på parkeringsplatsen för husbilar vid Västerleden	Samhällsbyggnadsnämnden Kommunfullmäktige bifaller motionen i delen som avser att utreda möjligheten till sanitära förbättringar på parkeringsplatsen för husbilar vid Västerleden.	Motion	Ja, förvaltningen har iordningsställt vid parkeringen genom tydligare avgränsade platser, satt upp en bom och betalautomat för att det ska bli lättare att följa upp att husbilar inte blir stående hela säsongen. Detta har gett en del intäkter som kan finansiera ytterligare trafikövervakning av platsen och en portabel toalett som ställs ut på sommarhalvåret.	Nej
2020/1	Billigare boendeparkering	Samhällsbyggnadsnämnden Att överlåta till samhällsbyggnadsnämnden att besluta om ärendet i form av medborgarförslag.	Medborgarförslag	Ja, nämnden behandlar ärendet 2020-05-20. Nämnden beslutar att, på grund av en pågående parkeringsutredning som bland annat berör parkering till bostäder, inte fatta något beslut om boendeparkering till dess att	Nej

				parkeringsöversynen är klar.	
--	--	--	--	------------------------------	--

Ett par av de beslut som föranleds av de motioner som kommunfullmäktige har bifallit kan generera större kostnader som inte beaktas i samband med behandlingen av motionerna, nämligen:

- ▶ Svar på motion om förbättringsområden på parkeringsplatsen för husbilar vid Västerleden
- ▶ Svar på motion om att starta upp arbetet med att öppna Sockerbruksvägen i Köpingsbro

Förbättringsområden på parkeringsplatsen för husbilar vid Västerleden

Vad gäller det första beslutet om förbättringsområden på parkeringsplatsen framkom det av svaret som vi har tagit del av att de genomförda förändringarna har bidragit till intäkter som kan finansiera ytterligare åtgärder som anses vara i linje med beslutet. Av kommunfullmäktiges beslut framgår inte hur åtgärderna ska finansieras eller om nämnden skulle vara i behov av ytterligare medel för att genomföra åtgärderna. Det framgår inte heller om dessa åtgärder skulle innebära att en omprioritering av nämndens budget.

Av nämndens yttrande framgår inte en ekonomisk konsekvensanalys om kommunfullmäktige beslutar att bifalla motionen. Däremot redogör nämnden för olika frågor som skulle kunna behöva beaktas. Till exempel att en grävattenstation inte är möjlig att hålla bemannad på det sätt som krävs, att en ändring av platsen från parkering till camping kan behöva prövas enligt plan- och bygglagen och att nämnden höll vid tid för beredningen på att undersöka möjligheten att införa parkeringsavgift för att förbättra trafiksituationen på flera platser i kommunen. I tjänsteskrivelsen till nämndens beslut anges under rubriken finansiering att kommunen investerade i en station för tömning av latrin- och grävatten vid Ystads camping 2016 som kostade 520 tkr. Vidare informeras nämnden genom ett räkneexempel att en parkering skulle kunna generera intäkter i storleksordningen 30 tkr respektive 350 tkr, men att kommunens kostnader för att anlägga och övervaka platsen inte har beaktats vid framtagandet av skrivelsen.

Vid kommunstyrelsens beredning av ärendet till kommunfullmäktige tar kommunstyrelsen del av nämndens yttrande, kommunstyrelsens arbetsutskotts beslut och kanslichefens tjänsteskrivelse. I kanslichefens tjänsteskrivelse under rubriken finansiering kan vi läsa att kostnader för att utreda de sanitära förbättringsmöjligheterna förutsätts kunna hanteras inom samhällsbyggnadsnämndens befintliga ram. Ingen annan ekonomisk analys görs i tjänsteskrivelsen.

Som beslutsunderlag till ärendet tog kommunfullmäktige del av nämndens yttrande, kommunstyrelsens arbetsutskotts beslut, kommunstyrelsens beslut och kanslichefens tjänsteskrivelse⁴. För att ledamöterna i kommunfullmäktige skulle ta del av den ekonomiska konsekvensanalysen som ingick i ärendet skulle de behöva läsa samhällsbyggnadsförvaltningens tjänsteskrivelse men den tog de inte del av vid sin behandling.

⁴ Därutöver tar fullmäktige del av motionen och fullmäktiges beslut då de först behandlade motionen.

Starta upp arbetet med att öppna Sockerbruksvägen i Köpingsbro

Vad gäller det andra beslutet som avsåg Sockerbruksvägen var kommunstyrelsens förslag till beslut att bifalla motionen i den delen som avser att processen för ett öppnande av Sockerbruksvägen startas och att avslå motionen i den delen som avser att utreda en alternativ lösning till genomfartstrafik⁵. Förslaget lämnades mot bakgrund av samhällsbyggnadsnämndens svar att det skulle vara möjligt att utreda en annan lösning till genomfartstrafik men att det bedömdes vara olämpligt med hänsyn till de ytterligare kostnader det skulle medföra. Kommunfullmäktige beslöt likt beskrivet i tabellen att bifalla motionen i sin helhet. Inte heller i detta beslut framgår det hur genomförandet ska finansieras eller om nämnden skulle vara i behov av ytterligare medel för att verkställa beslutet. Det framgår inte heller om genomförandet skulle innebära att en omprioritering av nämndens budget.

Av nämndens yttrande framgår att det mest kostnadseffektiva och det mest praktiska alternativet är att använda den gamla vägens sträckning. Utöver denna beskrivning kring kostnader finns inte i nämndens beslut. Nämnden redogör för förutsättningar såsom att kommunen inte har rådighet över marken, behovet av att den framtida köparen/markägaren ser de fördelar som nämnden lyfter fram samt att markägaren behöver vara villig att begära planbesked samt bekosta planarbetet. Av tjänsteskrivelsen till nämndens beslut under rubriken finansiering⁶ anges att en ny väg skulle uppgå om en kostnad i storleksordningen flera miljoner kronor. Vidare anges att det antagligen vore billigare att rusta upp den tidigare vägen eftersom det är en kortare sträcka som tidigare har använts för biltrafik, men att kommunen inte vid tid för beredningen har någon uppfattning om vägens standard och om dess underbyggnad också skulle bara i behov av att byggas om.

Vid kommunstyrelsens beredning av ärendet till kommunfullmäktige tar kommunstyrelsen del av nämndens yttrande, kommunstyrelsens arbetsutskotts beslut och kanslichefens tjänsteskrivelse. Kanslichefens tjänsteskrivelse innehåller samma text under rubriken finansiering som nämndens tjänsteskrivelse, men ingen ytterligare bedömning av de ekonomiska konsekvenserna har gjorts. Som beslutsunderlag till ärendet tog kommunfullmäktige del av nämndens yttrande, kommunstyrelsens arbetsutskotts beslut, kommunstyrelsens beslut och kanslichefens tjänsteskrivelse⁷. För att ledamöterna i kommunfullmäktige skulle ta del av den ekonomiska konsekvensanalysen som ingick i ärendet skulle de behöva läsa tjänsteskrivelsen då varken kommunstyrelsens beslut eller nämndens yttrande innehöll denna konsekvensbeskrivning.

Ytterligare notering av stickprovsresultatet

En ytterligare notering är att kommunfullmäktige inte har tagit del av den utredning som barn- och utbildningsnämnden genomförde som behandlade förutsättningarna för att öppna ett Sportotek i kommunen. Nämnden beslöt att det saknas ekonomiska förutsättningar för att starta upp ett Sportotek men att hålla möjligheten öppen om förutsättningarna blir bättre framöver. Genom att nämndens beslut inte återrapporterades fick inte kommunfullmäktige möjlighet att ta ställning till en finansiering.

⁵ I tjänsteskrivelsen till kommunstyrelsen lämnades förslag till beslut att föreslå till kommunfullmäktige att avslå motionen.

⁶ I kommunens mall för tjänsteskrivelser, som ska användas av samtliga nämnder, ingår denna rubrik.

⁷ Därutöver tar fullmäktige del av motionen och fullmäktiges beslut då de först behandlade motionen.

Riktlinje hantering av motioner

För att tydliggöra och effektivisera hanteringen av motioner som lämnats i kommunfullmäktige har kommunstyrelsen fastställt en riktlinje⁸. Riktlinjen fastställdes i maj 2021 och gäller för kommunstyrelsen och nämnderna. I riktlinjen tydliggörs att kommunstyrelsen har ett särskilt beredningsansvar och är därmed ansvarig för att motionen remitteras till berörda nämnder. Nämndens yttrande ska ha kommit till kansliavdelningen senast tre månader efter att motionen expedierats till nämnden. Därefter gör kommunstyrelsen en egen beredning innan ärendet avgörs av kommunfullmäktige. Riktlinjen förklarar att nämndernas uppgift är att lämna ett förslag till hur kommunfullmäktige bör besvara motionen samt beslutsformuleringarna som ska användas, nämligen bifall, avslag eller att anse motionen besvarad. I riktlinjen anges det att det är angeläget att yttrandet är utförligt och väl genomarbetat, men det specificeras inte vad det omfattar. Det står exempelvis inte att det ska framgå några ekonomiska, personella eller organisatoriska konsekvenser vid ett eventuellt bifall.

Vad gäller uppföljning av motioner kan vi läsa att kommunstyrelsen två gånger om året (april och oktober) ska rapportera till kommunfullmäktige vilka motioner som är under beredning. Vidare anges att om kommunfullmäktige beslutar att bifalla en motion ska förslaget verkställande redovisas till kommunfullmäktige vid sammanträde i april och oktober. Vid granskningstillfälle har detta ännu inte genomförts. Vilket innebär att det är ett tillfälle, i oktober 2021, sedan riktlinjen antogs som kommunstyrelsen borde ha lämnat en sådan uppföljning till kommunfullmäktige.

2.3.2. Bedömning

Granskningen av tio beslut antagna av kommunfullmäktige 2019-2020 visar att ärendeberedningsprocessen till stor del är fungerade när det kommer till verkställigheten. Dock bedömer vi att det finns brister i genomförandet vad gäller återrapportering av verkställandet. Resultatet bekräftar att det inte finns någon rutin för återrapportering vilket i sin tur bekräftar de intervjuades bild att det inte finns någon tradition att återrapportera verkställigheten till kommunfullmäktige.

Vad gäller konsekvensanalyserna finner vi det vara en brist att dessa inte tydligare framgår av underlagen i de ärenden som kan generera stora kostnader för nämnderna vid ett eventuellt bifall av kommunfullmäktige. Oavsett om nämnden kan verkställa besluten inom befintlig budgetram eller på annat sätt bör kostnaden tydligare framgå av underlagen som kommunfullmäktige tar del av. Det bör tydligare framgå dels genom att det går att utläsa i nämndens yttrande eller kommunstyrelsens beslut dels genom en mer konkret konstadsberäkning som kommunfullmäktige kan ta ställning till när beslutet ska fattas. Om nämnden inte tar med detta i sitt yttrande bör kommunstyrelsen säkerställa att det finns genom sitt beredningsansvar, antingen genom att begära ytterligare information från nämnden eller genom att ta fram uppgiften i sin beredning inför kommunfullmäktiges behandling. I sammanhanget läggs fokus främst på ekonomiska konsekvensanalyser men det beror på de granskade beslutens karaktär. Det är av vikt att även andra perspektiv lyfts upp i konsekvensanalyserna beroende på ärendets karaktär. Det kan exempelvis gälla personella, organisatoriska, lagmässiga eller miljömässiga konsekvenser.

Vidare finner vi det vara olyckligt att kommunfullmäktige inte tog del av barn- och utbildningsnämndens utredning som redogjorde för att det inte fanns ekonomiska förutsättningar att öppna ett sportotek. Denna brist skulle kunna förklaras med att det saknas en rutin för uppföljning och återrapportering vilket vi anser bör finnas på plats. En ytterligare notering vi gör är att det finns en risk för att samhällsbyggnadsnämnden har misstolkat sitt

⁸ KS 2021/211

uppdrag efter kommunfullmäktiges beslut. Kommunfullmäktige fattade beslut om att utreda möjligheten till sanitära förbättringar på parkeringsplatsen för husbilar vid Västerleden. Detta beslut borde ha inneburit att nämnden skulle återkomma med en utredning till kommunfullmäktige som de skulle ta ställning till. Detta missförstånd skulle kunna förklara varför tjänsteskrivelsen till kommunstyrelsens beslut innehöll en annan framställning under rubriken finansiering jämfört med tjänsteskrivelsen som låg till grund för samhällsbyggnadsnämndens yttrande.

Vi finner det även vara en brist att de nya riktlinjerna för hantering av motioner inte har efterlevts. Sammantaget rekommenderar vi att upprätta rutiner för verkställighet och uppföljning av kommunfullmäktigebesluten för att göra ärendeberegningsprocessen än mer transparent. Tydliga rutiner och väl följsamhet borgar för en minskad risk för brister i hanteringen av enskilda beslut och ärenden.

3. Sammanfattande bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att ärendeberegningsprocessen till stor del är fungerade när det kommer till verkställigheten men att det finns brister när det kommer till återrapporteringen av verkställigheten.

Revisionsfråga	Svar
Säkerställer kommunstyrelsen och nämnderna att kommunfullmäktiges beslut verkställs och återrapporteras på ett tillfredsställande sätt?	Ja, i stor del vad gäller verkställigheten av beslut. Nej, vad gäller återrapportering.
Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och nämnderna i bevakningen och verkställigheten av kommunfullmäktiges beslut?	Ja, det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och nämnderna när det kommer till bevakningen och verkställigheten av kommunfullmäktiges beslut.
Finns det tydliga rutiner för hur återrapporteringen till fullmäktige ska ske?	Nej, det finns inga generella rutiner som beskriver hur återrapportering till fullmäktige ska ske för de uppdrag som inte inryms i budgeten. Däremot anger de nya riktlinjer för hantering av motioner att om kommunfullmäktige beslutar att bifalla en motion ska förslagets verkställande redovisas till kommunfullmäktige två gånger per år, vilket inte har verkställts sedan riktlinjen infördes.
Genomför kommunstyrelsen i enlighet med sin uppsiktsplikt en ändamålsenlig uppföljning av de beslut som fattats av kommunfullmäktige?	Nej, kommunstyrelsen genomför ingen systematisk uppföljning av ärenden som inte inryms i budgeten.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ tillsammans med nämnderna gemensamt se över rutiner för verkställande och återrapportering av kommunfullmäktiges beslut,
- ▶ stärka sin bevakning av de uppdrag som ges från kommunfullmäktige till nämnderna, samt
- ▶ säkerställa att ekonomiska konsekvensanalyser tydligare framgår av beslutsunderlagen inför kommunfullmäktiges behandling.

Ystad den 16 mars 2022

Negin Nazari

Tyko Ager

EY

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Kommunstyrelsens ordförande
- ▶ Kommunstyrelsens vice ordförande
- ▶ Kommunstyrelsens andre vice ordförande
- ▶ Kommundirektören
- ▶ Kommunsekreteraren
- ▶ Kommunjurist tillika samordnare kansliet

Dokument:

- ▶ Kommunfullmäktiges arbetsordning
- ▶ Kommunstyrelsens och nämndernas reglemente
- ▶ Kommunfullmäktiges protokoll 2019-2020
- ▶ Kommunstyrelsens och nämndernas protokoll som avsåg stickproven 2019-2020
- ▶ Riktlinje för hantering av motioner
- ▶ Kommunstyrelsens årshjul
- ▶ Redovisning av aktuella medborgarförslag som inte har slutbehandlats inom ett år
- ▶ Uppföljning av kommunfullmäktiges beslut