

§ 32

Yttrande över kommunrevisionens granskning av verkställighet av kommunfullmäktiges beslut

KSN-2020-02877

Beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. **att** avge yttrande till kommunrevisionen enligt ärendets **bilaga 1**.

Sammanfattning

Kommunrevisionen har lämnat en granskning av verkställighet av kommunfullmäktiges beslut till kommunstyrelsen för yttrande senast 12 februari 2021.

Syftet med kommunrevisionens granskning är att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig kontroll av att fullmäktiges beslut verkställs.

Rapporten återges som **bilaga 2**.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 12 januari 2021
- Bilaga 1, Yttrande över kommunrevisionens granskning av verkställighet av kommunfullmäktiges beslut
- Bilaga 2, Granskning av verkställighet av kommunfullmäktiges beslut

Beslutsgång

Ordförande ställer föreliggande förslag mot avslag och finner att arbetsutskottet bifaller detsamma.

Kommunledningskontoret
Tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen

Datum:
2021-01-12

Diarienummer:
KSN-2020-02877

Handläggare:
Sara Duvner, Ludvig Abrahamsson

Yttrande över kommunrevisionens granskning av verkställighet av kommunfullmäktiges beslut

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. **att** avge yttrande till kommunrevisionen enligt ärendets **bilaga 1**.

Ärendet

Kommunrevisionen har lämnat en granskning av verkställighet av kommunfullmäktiges beslut till kommunstyrelsen för yttrande senast 12 februari 2021.

Syftet med kommunrevisionens granskning är att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig kontroll av att fullmäktiges beslut verkställs.

Rapporten återges som **bilaga 2**.

Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret. Att avge yttrandet har inga konsekvenser sett ur barn-, jämställdhets- eller näringslivsperspektivet.

Föredragning

Revisionens sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen i allt väsentligt har en ändamålsenlig kontroll av att fullmäktiges beslut verkställs. Granskningen har emellertid lyft fram några förbättringsåtgärder och mot bakgrund av detta lämnas ett antal rekommendationer till kommunstyrelsen. Dessa kommenteras nedan.

1. *Att även om det finns ett arbetssätt för att bevaka så att fullmäktiges beslut blir verkställda, säkerställa att det också finns formella riktlinjer för att minska risk för sårbarhet och skillnader i hantering. Formella riktlinjer kan också minimera risken för personbundenhet.*

För att bevaka att kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens beslut blir verkställda görs en genomgång av alla beslutspunkter efter varje sammanträde. De beslutspunkter som innebär tillkommande uppdrag för nämnder och bolagsstyrelser registreras och förs in i kommunens uppföljningssystem. I uppföljningssystemet delas sedan uppdragen ut till respektive nämnd och bolagsstyrelse. I systemet och i uppföljningen framgår vilket ärende som respektive tillkommande uppdrag härrör ifrån. Nämnder och bolagsstyrelser rapporterar status på de tillkommande uppdragen i samband med den ordinarie verksamhetsuppföljningen som görs tre gånger om året.

Riktlinje för nämndernas och bolagsstyrelsernas planering, uppföljning och internkontroll är under revidering och den nya versionen förväntas beslutas i kommunstyrelsen under våren 2021. I den reviderade riktlinjen finns det beskrivet hur tillkommande uppdrag som beslutats av kommunfullmäktige och andra nämnder ska följas upp.

Kommunstyrelsen konstaterar att det finns ett fungerande arbetssätt för att bevaka att fullmäktiges beslut blir verkställda. Formella riktlinjer som reglerar kommer förtydligas i kommande revidering.

2. *Att säkerställa att de motioner som inte är prioriterade eller inte möjliga att handläggas vidare, formellt avskrivs för tydlighets skull.*

Alla motioner bereds och de har ingen inbördes prioritetsordning. Av praxis har avskrivningar av motioner i Uppsala kommun endast skett vid mandatskifte efter att gruppledarna tillfrågats om de vill avskriva sina motioner i balansen.

Motionsbalansen redovisas en gång per år till kommunfullmäktige och en möjlig rutin skulle kunna vara att i samband med detta tillfråga motionärerna om de vill avskriva de motioner som är över ett år gamla då motioner helst ska besvaras inom ett år enligt §35 kommunallagen (2017:725).

3. *Säkerställa att det finns system för att redovisa status på bifallna motioner i fullmäktige. Detta för att säkerställa kontroll över att motionerna verkställs, även om dessa ingår i den ordinarie verksamheten. Enligt vår mening kan det finnas en risk att bifallna motioner glöms bort i den ordinarie verksamheten om de inte följs upp särskilt.*

Efter varje kommunfullmäktigesammanträde görs en genomgång av alla beslutspunkter. De beslutspunkter som renderar i tillkommande uppdrag registreras och förs in i kommunens uppföljningssystem. Detta görs även för de bifallna motioner som renderar i tillkommande uppdrag. De följs upp på samma sätt som övriga tillkommande uppdrag. I systemet och i uppföljningen framgår vilket ärende som respektive tillkommande uppdrag härrör ifrån. Däremot görs ingen separat sammanställning av status för tillkommande uppdrag som härrör från motioner.

Kommunstyrelsen konstaterar att det finns fungerande arbetssätt och system för att bevaka att bifallna motioner blir verkställda.

Ekonomiska konsekvenser

Inte aktuellt i ärendet.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 12 januari 2021
- Bilaga 1, Yttrande över kommunrevisionens granskning av verkställighet av kommunfullmäktiges beslut
- Bilaga 2, Granskning av verkställighet av kommunfullmäktiges beslut

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Ingela Hagström
Utvecklingsdirektör

Kommunstyrelsen
Yttrande

Datum:
2020-01-12

Diarienummer:
KSN-2020-02877

Handläggare:
Ludvig Abrahamsson, Sara Duvner

Yttrande över kommunrevisionens granskning avseende verkställighet av kommunfullmäktiges beslut

Kommunrevisionen har lämnat ovan rubricerade rapport till kommunstyrelsen för yttrande.

Syftet med kommunrevisionens granskning är att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig kontroll av att fullmäktiges beslut verkställs.

Revisionens sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen i allt väsentligt har en ändamålsenlig kontroll av att fullmäktiges beslut verkställs. Granskningen har emellertid lyft fram några förbättringsåtgärder och mot bakgrund av detta lämnas ett antal rekommendationer till kommunstyrelsen. Dessa kommenteras nedan.

- 1. Att även om det finns ett arbetssätt för att bevaka så att fullmäktiges beslut blir verkställda, säkerställa att det också finns formella riktlinjer för att minska risk för sårbarhet och skillnader i hantering. Formella riktlinjer kan också minimera risken för personbundenhet.*

För att bevaka att kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens beslut blir verkställda görs en genomgång av alla beslutspunkter efter varje sammanträde. De beslutspunkter som innebär tillkommande uppdrag för nämnder och bolagsstyrelser registreras och förs in i kommunens uppföljningssystem. I uppföljningssystemet delas sedan uppdragen ut till respektive nämnd och bolagsstyrelse. I systemet och i uppföljningen framgår vilket ärende som respektive tillkommande uppdrag härrör ifrån. Nämnder och bolagsstyrelser rapporterar status på de tillkommande uppdragen i samband med den ordinarie verksamhetsuppföljningen som görs tre gånger om året.

Riktlinje för nämndernas och bolagsstyrelsernas planering, uppföljning och internkontroll är under revidering och den nya versionen förväntas beslutas i kommunstyrelsen under våren 2021. I den reviderade riktlinjen finns det beskrivet hur tillkommande uppdrag som beslutats av kommunfullmäktige och andra nämnder ska följas upp.

Kommunstyrelsen konstaterar att det finns ett fungerande arbetssätt för att bevaka att fullmäktiges beslut blir verkställda. Formella riktlinjer som reglerar kommer förtydligas i kommande revidering.

- 2. Att säkerställa att de motioner som inte är prioriterade eller inte möjliga att handläggas vidare, formellt avskrivs för tydlighets skull.*

Alla motioner bereds och de har ingen inbördes prioritetsordning. Av gammal hävd har avskrivningar av motioner i Uppsala kommun endast skett vid mandatskifte efter att gruppledarna tillfrågats om de vill avskriva sina motioner i balansen.

Motionsbalansen redovisas en gång per år till kommunfullmäktige och en möjlig rutin skulle kunna vara att i samband med detta tillfråga motionärerna om de vill avskriva de motioner som är över ett år gamla då motioner helst ska besvaras inom ett år enligt §35 kommunallagen (2017:725).

3. *Säkerställa att det finns system för att redovisa status på bifallna motioner i fullmäktige. Detta för att säkerställa kontroll över att motionerna verkställs, även om dessa ingår i den ordinarie verksamheten. Enligt vår mening kan det finnas en risk att bifallna motioner glöms bort i den ordinarie verksamheten om de inte följs upp särskilt.*

Efter varje kommunfullmäktigesammanträde görs en genomgång av alla beslutspunkter. De beslutspunkter som renderar i tillkommande uppdrag registreras och förs in i kommunens uppföljningssystem. Detta görs även för de bifallna motioner som renderar i tillkommande uppdrag. De följs upp på samma sätt som övriga tillkommande uppdrag. I systemet och i uppföljningen framgår vilket ärende som respektive tillkommande uppdrag härrör ifrån. Däremot görs ingen separat sammanställning av status för tillkommande uppdrag som härrör från motioner.

Kommunstyrelsen konstaterar att det finns fungerande arbetsätt och system för att bevaka att bifallna motioner blir verkställda.

Kommunstyrelsen

Erik Pelling
Ordförande

Lars Niska
Sekreterare

Datum:
2020-09-18Diarienummer:
KRN-2020-00013KOMMUNREVISIONEN
Missivbrev

Mottagare:

Kommunstyrelsen

Kommunfullmäktige, för kännedom

Granskning avseende verkställighet av kommunfullmäktiges beslut

PwC har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig kontroll av att fullmäktiges beslut verkställs. För att besvara granskningens syfte har utgångspunkt tagits i följande revisionsfrågor:

- Finns det ändamålsenliga riktlinjer för hur kommunstyrelsen ska bevaka att fullmäktiges beslut verkställs och att dessa återrapporteras till kommunstyrelsen?
- Tillser kommunstyrelsen att beslut som fattats av fullmäktige och som föranleder en åtgärd och ett uppdrag till den kommunala organisationen verkställs?
- Finns ändamålsenliga rutiner för att oavslutade fullmäktigeuppdrag redovisas en gång per år till kommunfullmäktige?
- Finns ändamålsenliga rutiner för uppföljning?

Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Efter genomförd granskning är den sammanfattande bedömningen att kommunstyrelsen i allt väsentligt har en ändamålsenlig kontroll av att fullmäktiges beslut verkställs. Granskningen har emellertid lyft fram några förbättringsåtgärder och mot bakgrund av detta lämnas följande rekommendationer kommunstyrelsen:

- Att även om det finns ett arbetssätt för att bevaka så att fullmäktiges beslut blir verkställda, säkerställa att det också finns formella riktlinjer för att minska risk för sårbarhet och skillnader i hantering. Formella riktlinjer kan också minimera risken för personbundenhet.
- Att säkerställa att de motioner som inte är prioriterade eller inte möjliga att handläggas vidare, formellt avskrivs för tydlighets skull.
- Säkerställa att det finns system för att redovisa status på bifallna motioner i fullmäktige. Detta för att säkerställa kontroll över att motionerna verkställs, även om dessa ingår i den ordinarie verksamheten. Enligt vår mening kan det finnas en risk att bifallna motioner glöms bort i den ordinarie verksamheten om de inte följs upp särskilt.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendation från kommunstyrelsen senast 2020-12-23 till kommunrevisionen@uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, lana.salomon@pwc.com.

För kommunrevisionen



Per Davidsson, ordförande

Granskning av verkställighet av kommunfullmäktiges beslut

Uppsala kommun

Charlie Winde

Emma Ekstén



Revisionsrapport

Innehållsförteckning

| | |
|--|----|
| Sammanfattning | 1 |
| Inledning | 3 |
| 2. Utgångspunkter | 4 |
| 3. Iakttagelser och bedömningar | 6 |
| 3.1 Riktlinjer | 6 |
| 3.2 Verkställighet av beslut | 7 |
| 3.3 Oavslutade fullmäktigeuppdrag | 8 |
| 3.4 Rutiner för uppföljning | 10 |
| 4. Revisionell bedömning | 12 |
| 3.1 Rekommendationer | 13 |

Sammanfattning

Efter genomgång av granskningens samtliga revisionsfrågor gör vi den revisionella bedömningen att kommunstyrelsen **i allt väsentligt** har en ändamålsenlig kontroll av att fullmäktiges beslut verkställs

Revisionsfråga 1 - Finns det ändamålsenliga riktlinjer för hur kommunstyrelsen ska bevaka att fullmäktiges beslut verkställs och att dessa återrapporteras till kommunstyrelsen?

Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld

Revisionsfråga 2 - Tillser kommunstyrelsen att beslut som fattats av fullmäktige och som föranleder en åtgärd och ett uppdrag till den kommunala organisationen verkställs?

Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld

Revisionsfråga 3 - Finns ändamålsenliga rutiner för att oavslutade fullmäktigeuppdrag redovisas en gång per år till kommunfullmäktige?

Revisionsfrågan bedöms som uppfylld

Revisionsfråga 4 - Finns ändamålsenliga rutiner för uppföljning?

Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld

Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Att även om det finns ett arbetssätt för att bevaka så att fullmäktiges beslut blir verkställda, säkerställa att det också finns formella riktlinjer för att minska risk för sårbarhet och skillnader i hantering. Formella riktlinjer kan också minimera risken för personbundenhet.
- Säkerställa att det finns system för att redovisa status på bifallna motioner i fullmäktige. Detta för att säkerställa kontroll över att motionerna verkställs, även om dessa ingår i den ordinarie verksamheten. Enligt vår mening kan det finnas en risk att bifallna motioner glöms bort i den ordinarie verksamheten om de inte följs upp särskilt.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Av 6 kapitlet 4 § i kommunallagen framgår det att nämnderna ansvarar för att fullmäktiges beslut verkställs. Kommunstyrelsen har det yttersta ansvaret för verkställigheten enligt 6 kapitlet 13 § punkt 3.

Revisorerna har utifrån en bedömning av risk- och väsentlighet beslutat att granska verkställigheten av fullmäktiges beslut.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig kontroll av att fullmäktiges beslut verkställs.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Finns det ändamålsenliga riktlinjer för hur kommunstyrelsen ska bevaka att fullmäktiges beslut verkställs och att dessa återrapporteras till kommunstyrelsen?
- Tillser kommunstyrelsen att beslut som fattats av fullmäktige och som föranleder en åtgärd och ett uppdrag till den kommunala organisationen verkställs?
- Finns ändamålsenliga rutiner för att oavslutade fullmäktigeuppdrag redovisas en gång per år till kommunfullmäktige?
- Finns ändamålsenliga rutiner för uppföljning?

1.3 Revisionskriterier

- Kommunallagen kap 6 , 4 och 13 §§
- Arbetsordning för kommunfullmäktige
- Reglemente för kommunstyrelsen
- Rutiner för ärendeberedning
- Övriga relevanta styrdokument

1.4 Avgränsning

Granskningen avgränsas till att avse ett urval av beslut fattade av fullmäktige under perioden 2019 till 2020.

1.5 Metod

Granskningen har genomförts genom intervju med kanslichef samt kvalitet- och planeringschef. Dokument som har granskats är i huvudsak rutinbeskrivningar och protokoll.

Avstämning har även gjorts med ledamöterna i kommunstyrelsens presidium.

Rapporten har varit föremål för sakgranskning av de intervjuade.

2. Utgångspunkter

2.1 Lagstiftning

I kommunallagens 5 kapitel 22 § fastslås att ärenden i fullmäktige får väckas av:

1. en nämnd,
 2. en ledamot genom motion,
 3. en revisor, om ärendet gäller förvaltning som har samband med revisionsuppdraget eller om ärendet gäller granskningen,
 4. en fullmäktigeberedning, om fullmäktige har beslutat det, eller
 5. styrelsen i en sådan juridisk person som avses i 10 kap. 2-6 §§, om fullmäktige har beslutat det för särskilda fall.
- Ärenden i fullmäktige får även väckas genom medborgarförslag och folkinitiativ enligt 8 kap. 1 och 2 §§.

Nämnders och styrelsens ansvar för verkställande av fullmäktigebeslut fastslås i följande kapitel och paragrafer i kommunallagen:

| Styrelsens och nämndernas uppgifter | |
|--|---|
| 6 kap 4 § Nämnderna bereder fullmäktiges ärenden och ansvarar för att fullmäktiges beslut verkställs. | 6 kap 5 § Nämnderna ska redovisa till fullmäktige hur de har fullgjort sådana uppdrag som fullmäktige har lämnat till dem med stöd av 5 kap. 2 och 4 §§. Fullmäktige ska besluta om omfattningen av redovisningen och formerna för den. |
| 6 kap 13 § punkt 3 Det åligger särskilt styrelsen att verkställa fullmäktiges beslut. | |

Beslut ska, om inte annat anges, verkställas så snart som möjligt.

När det gäller beredningen av ärenden framgår följande i kommunallagen:

| Hur ärenden bereds | |
|--|---|
| <p>5 kap 26 § Innan ett ärende avgörs av fullmäktige, skall det ha beretts antingen av en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning.</p> <p>5 kap 27 § Om ett ärende har beretts bara av en fullmäktigeberedning, skall en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör alltid ges tillfälle att yttra sig.</p> <p>5 kap 28 § Styrelsen skall alltid ges tillfälle att yttra sig i ett ärende som har beretts av en annan nämnd eller av en fullmäktigeberedning.</p> <p>Styrelsen skall lägga fram förslag till beslut i ett ärende, om inte någon annan nämnd eller en fullmäktigeberedning har gjort det.</p> <p>5 kap 33 § Ett brådskande ärende får avgöras trots att ärendet inte har beretts, om samtliga närvarande ledamöter är ense om beslutet.</p> | <p>5 kap 34 § Fullmäktiges beslut att enligt 23 § andra stycket överlåta till styrelsen eller en annan nämnd att besluta i ett ärende som har väckts genom medborgarförslag får fattas utan föregående beredning</p> <p>5 kap 35 § En motion eller ett medborgarförslag bör beredas så, att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att motionen eller medborgarförslaget väcktes.</p> <p>Om beredningen inte kan avslutas inom denna tid, skall detta och vad som har kommit fram vid beredningen anmälas till fullmäktige inom samma tid. Fullmäktige får då avskriva motionen eller medborgarförslaget från vidare handläggning.</p> <p>5 kap 71 § Fullmäktige ska anta en arbetsordning av vilken det ska framgå vad som i övrigt ska gälla för fullmäktiges sammanträden och handläggningen av ärenden</p> <p>5 kap 72 § Arbetsordningen ska alltid innehålla föreskrifter om: 8. handläggningen av motioner, interpellationer och frågor.</p> |

En förutsättning för att beslut ska kunna verkställas är att uppdrag och eventuella direktiv är klart formulerade och att den som fått uppdraget informeras om detta. Detta ställer kvalitativa krav på beslutsutformningen och att det finns fungerande expedieringsrutiner.

2.2 Kommunfullmäktiges arbetsordning

Kommunfullmäktiges arbetsordning antogs i kommunfullmäktige den 9 oktober 2017 § 231.

Avseende motioner, 12 §, framgår följande:

- En motion får väckas av en eller flera ledamöter vid fullmäktigesammanträde eller genom inlämnande till kommunledningskontoret (registrator) mellan sammanträdena.
- En ersättare får väcka motion endast vid sammanträde då ersättaren tjänstgör som ledamot.
- Motionen ska vara skriftlig och undertecknad av motionären/-erna. Frågor av olika slag får inte tas in i en och samma motion.
- Motionen ska anmälas i fullmäktige som beslutar om remiss för beredning av motionen.

- Kommunstyrelsen ska senast under april månad varje år lämna fullmäktige en redovisning över de motioner som kommit in till fullmäktige t.o.m. året dessförinnan och som inte slutligt behandlats av fullmäktige.

3. Iakttagelser och bedömningar

3.1 Riktlinjer

Revisionsfråga 1: Finns det ändamålsenliga riktlinjer för hur kommunstyrelsen ska bevaka att fullmäktiges beslut verkställs och att dessa återrapporteras till kommunstyrelsen?

3.1.1 Iakttagelser

Det saknas fastställda riktlinjer som beskriver hur kommunstyrelsen ska bevaka att fullmäktiges beslut verkställs, utöver vad gäller uppdrag (se avsnitt 3.3). Däremot anger kommunfullmäktiges arbetsordning att kommunstyrelsen senast under april månad varje år ska lämna fullmäktige en redovisning över de motioner som kommit in till fullmäktige t.o.m. året dessförinnan och som inte slutligt behandlats av fullmäktige. Varken kommunfullmäktiges arbetsordning eller kommunstyrelsens reglemente ger någon närmare vägledning i hur kommunstyrelsen ska bevaka att beslut verkställs eller återrapporteras. Av kommunstyrelsens reglemente 27 § framgår enbart att kommunstyrelsen ska verkställa fullmäktiges beslut, om fullmäktige inte beslutat annat. Det framgår vidare att om fullmäktige inte har beslutat något annat, avgör kommunstyrelsen hur de ärenden som fullmäktige ska handlägga ska beredas.

Av intervjuer framkommer att det finns en beredningsenhet på kansliavdelningen som har till uppgift att bereda ärenden som ska upp för beslut i kommunstyrelsen och i kommunfullmäktige. Beredningsenheten arbetar främst med att bereda motioner och remisser. Varje ärende som går upp för beslut har en ansvarig handläggare. Denna handläggare ansvarar för att se till att ärendena återrapporteras i rätt tid och har även en dialog med berörda förtroendevalda. De beslut som kommunfullmäktige särskilt begär återrapportering för eller på annat sätt tidsätter bevakas av ansvarig handläggare. För dessa uppdrag lägger ansvarig handläggare in ett bevakningsdatum i kommunens digitala ärendehanteringssystem. När bevakningsdatumet inträffar ger ärendehanteringssystemet en påminnelse till handläggaren.

För beredning av ärenden som ska upp för beslut i kommunfullmäktige och kommunstyrelsen sker dels en beredningsrunda och dels en beredningskonferens vid vissa typer av ärenden som exempelvis program och policy som berör flera nämnder/bolag. Vid beredningskonferenserna medverkar de förtroendevalda och ärendena efterbereds i tjänstemannaorganisationen. Beredningsrundor sker då det är större ärenden och man av olika anledningar inte kan ha en beredningskonferens. I beredningsrundorna besöker ansvariga tjänstepersoner nämnderna för att säkerställa att de ska få tycka till. Vid mer kontroversiella underlag så görs besök hos de som är direkt berörda. Detta arbete föregrips av gemensam tjänstemannaberedning där en grupp av tjänstepersoner tar fram beslutsunderlag. Nämndernas beslut samlas sedan inför beslut i kommunstyrelsen och därefter i kommunfullmäktige om så behövs.

Direkta uppdrag dokumenteras i en excel-fil och blir tidsatta för när de ska vara genomförda (se avsnitt 3.3). Motioner ska redovisas till fullmäktige två gånger per år (se vidare avseende uppföljning i avsnitt 3.4).

3.1.2 Bedömning

Vi bedömer att revisionsfrågan är delvis uppfylld.

Bedömningen grundar vi på att det finns ett etablerat arbetssätt för att bevaka så att fullmäktiges beslut blir verkställda. Vi anser att hanteringen i stort säkerställer en ändamålsenlig bevakning av att fullmäktiges beslut verkställs. Däremot har vi inte mottagit några formella riktlinjer för hanteringen, detta anser vi vara ett förbättringsområde då avsaknad kan skapa en sårbarhet och även leda till personbundenhet.

3.2 Verkställighet av beslut

Revisionsfråga 2: Tillser kommunstyrelsen att beslut som fattats av fullmäktige och som föranleder en åtgärd och ett uppdrag till den kommunala organisationen verkställs?

3.2.1 Iakttagelser

Gällande uppdrag i mål och budget samt tillkommande uppdrag från kommunfullmäktige under året kan vi se att 15 av 25 kvarvarande uppdrag vid årsbokslutet för år 2019 var färdiga. Detta motsvarar en verkställighetsgrad om 60 % av de kvarvarande uppdragen. Uppdragen har från början varit fler och har tidigare blivit verkställda och är därför inte med i uppföljningen. Det innebär att den faktiska verkställighetsgraden är högre. För år 2019 visade uppföljningen i samband med årsbokslutet att 27 av 88 uppdrag var verkställda, motsvarande ca 30 %. Två uppdrag är ej verkställda då de stoppats medan resterande uppdrag är pågående (för tabeller och detaljer, se avsnitt 3.3).

Gällande motioner finns det inte någon sammanställning över antalet verkställda sådana. Som nämns i avsnitt 3.4 bifalles motioner främst när att-satser i dessa redan finns i en pågående process i den ordinarie verksamheten eller när det redan ligger i planen framåt. Detta medför att verkställighetsgraden för bifallna motioner borde vara hög då besluten antingen ska vara verkställda eller pågående. Då det inte görs någon uppföljning huruvida att-satserna i motionerna verkligen blir genomförda i den ordinarie verksamheten går det inte att helt bekräfta verkställighetsgraden.

Under år 2019 inkom 83 motioner till kommunfullmäktige. Av dessa bifölls 6 motioner antingen i sin helhet eller enstaka att-satser, 16 ansågs besvarade och 23 avslogs fram till och med juni månad år 2020. 37 motioner var fram till juni månad år 2020 ännu inte behandlade och återredovisade, 12 av dessa var äldre än ett år vid granskningstillfället. Fram till juni månad år 2020 hade 50 motioner inkommit och ingen av dessa hade ännu blivit behandlade och återredovisade. En observation som gjorts i samband med protokollsgenomgången är att samtliga motioner inlämnade under år 2020 hade samma diarienummer i protokollen. Under år 2019 fick varje motion istället sitt särskilda diarienummer. Diarienumret som står i protokollen under 2020 är ett samlingsärende för inlämnade motioner – under 2019 rådde således en annan ordning. Efter att KF tagit beslut om att överlämna motionerna till kommunstyrelsen för handläggning diarieförs alla motioner separat. Denna hantering är densamma både för år 2019 och 2020 samt åren dessförinnan.

När motioner besvaras eller bifalls förekommer det att uppdrag lämnas till kommunens nämnder och verkställigheten av dessa följs i enlighet med vad som beskrivs i avsnitt 3.3. Samtliga motioner återredovisas till kommunfullmäktige när de blivit färdigbehandlade vare sig de besvaras, avslås eller bifalles. Som tidigare nämnts finns det också en rutin att varje år redovisa de motioner som ej blivit färdigbehandlade.

Besluten kan anses verkställda när fullmäktige får redovisat hur ärendet beretts och fattar beslut om avslag eller besvarande av motionen eller när beslutet om bifall är genomfört.

3.2.2 Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som delvis uppfylld.

Bedömningen grundar vi på att vi kan konstatera att av totalt 133 beslut i form av motioner har 46 verkställts genom att antingen vara besvarade, avslagna eller bifallna. Vi anser att verkställigheten är hög mot bakgrund av att bifallna beslut och uppdrag går in i den ordinarie styrprocessen. Vi ser däremot att det vid granskningstillfället är över hälften av motionerna (87 av 133) för år 2019 och 2020 som inte är återredovisade. Genom att ha flertalet obehandlade motioner föreligger det enligt vår mening en risk att dessa inte är aktuella när det väl är dags att ta upp dem för beslut.

Det har emellertid framkommit att situationen mot bakgrund av pågående pandemi varit extraordinär och att prioritering gjorts av brådskande beslutsärenden. Detta har fått till effekt att bordläggning skett av motioner, interpellationer och frågor under våren. Planen är att vid extra fullmäktige i juni och augusti försöka komma ikapp med de bordlagda motionerna, interpellationerna och frågorna. Detta bedömer vi som positivt. Det kan därför finnas anledning att efter årets slut följa upp om bordlagda motioner, interpellationer och frågor i större grad är behandlade.

3.3 Oavslutade fullmäktigeuppdrag

Revisionsfråga 3: Finns ändamålsenliga rutiner för att oavslutade fullmäktigeuppdrag redovisas en gång per år till kommunfullmäktige?

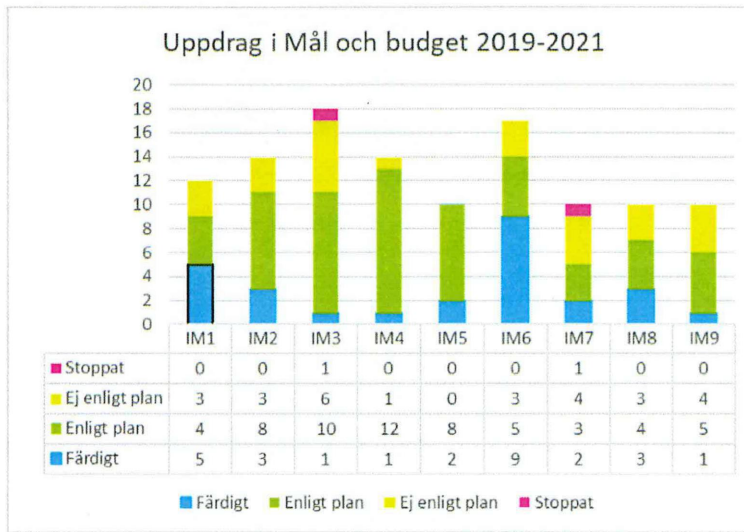
3.3.1 Iakttagelser

Av intervjuer framkommer att det har skett ett arbete med verksamhetsstyrning och uppföljning under de senaste åren. Varje år lämnar fullmäktige ett antal uppdrag till nämnder och styrelsen i kommunens mål och budget. Inom tjänstemannaorganisationen har det skett ett aktivt arbete med att följa upp de uppdrag som givits inom ramen för mål och budget som riktats till en specifik nämnd eller styrelse. De uppdrag som givits i budget följs upp inom ramen för den ordinarie verksamhetsuppföljningen tre gånger per år. Det framkommer även att det har förts en dialog om hur uppdrag ska hanteras som tillkommer utöver de som finns i mål och budget. För närvarande finns det en framtagen excel-fil i vilken samtliga uppdrag som tillkommer utanför mål och budget följs upp. I denna framkommer också de uppdrag som inte är färdigställda från tidigare års mål och budgetdokument. Av filen framgår de beslut som fattats, vilka att-satser som föranlett ett uppdrag, vilka ekonomiska konsekvenser beslutet får, huruvida det kommer komma följdbeslut och konsekvenser samt när uppdraget beräknas vara slutfört. Dessa uppdrag skickas sedan ut i systemet Hypergene i samband med uppföljning och då får berörd nämnd/bolag redogöra för hur det går med uppdragen. Detta redovisas sedan i

kommunstyrelsen och kommunfullmäktige i samband med den ordinarie uppföljningen och kommer även i en särskild bilaga till årsrapporterna och delårsrapporterna.

Mot bakgrund av det rådande läget med coronapandemin har inte kommunfullmäktige begärt in ordinarie rapportering om ekonomi, åtgärder, uppdrag och inriktningsmål per april. Istället har nämnder och bolagsstyrelser fått besvara frågor om konsekvenser av spridningen av covid-19 och andra större avvikelser samt vilka åtgärder som vidtagits eller planeras. Den senaste sammanställningen av uppdragen genomfördes därför i samband med årsbokslutet för år 2019.

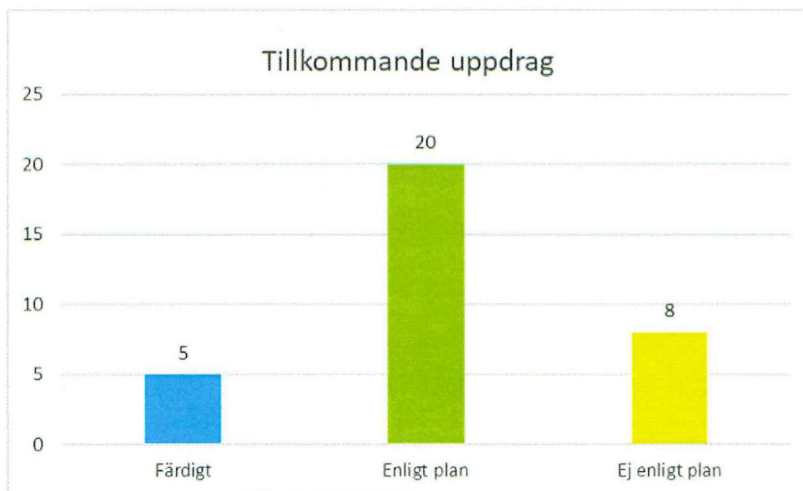
Bild 1: Genomförande av uppdrag i mål och budget 2019-2021



Källa: Uppsala kommuns årsredovisning 2019 (IM i bilden står för inriktningsmål)

Uppföljningen visade att när det gäller uppdrag som ingick i Mål och budget 2019-2021 så löpte över hälften av uppdragen på enligt plan eller var färdiga. Två stoppade uppdrag kunde inte genomföras på grund av begränsningar i gällande lagstiftning. De uppdrag som inte löpte på enligt plan var framförallt försenade i mindre utsträckning. Även tillkommande uppdrag utanför budget löpte i huvudsak på enligt plan.

Bild 2: Genomförande av tillkommande uppdrag utöver de i mål och budget



Källa: Uppsala kommuns årsredovisning 2019

Enligt de intervjuade finns det uppdrag som drar ut på tiden och därför försöker de tydligare skriva fram i handlingarna när uppdragen ska vara slutförda. En gång om året görs också en översyn över vilka uppdrag som är kvarvarande. Under mars och april månad år 2019 gjordes en systematisk översyn där vissa uppdrag avslutades och istället övergick till den ordinarie verksamheten. På kommunens intranät finns en riktlinje, rutin och vägledning för nämnder och bolag där det framgår hur uppföljningen av uppdragen sker.

Det finns även en rutin för att redovisa motioner som inte beretts färdigt, vilket behandlas mer under avsnitt 3.4. I denna revisionsfråga beaktar vi uppdrag som fullmäktige beslutat om utöver de ärenden som väckts genom motioner.

3.3.2 Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som uppfylld.

Bedömningen grundar vi på att det finns rutiner för att oavslutade fullmäktigeuppdrag redovisas mer än en gång per år till kommunfullmäktige genom att dessa följs upp inom ramen för den ordinarie verksamhetsuppföljningen. Enligt vår mening bidrar rutinen till att uppdragen är levande och därmed ökar också kommunstyrelsens möjlighet att följa verkställigheten av kommunfullmäktiges beslut i förhållande till uppdragen.

3.4 Rutiner för uppföljning

Revisionsfråga 4: Finns ändamålsenliga rutiner för uppföljning?

3.4.1 Iakttagelser

Uppsala kommun har valt att inte ha medborgarförslag, vilket är frivilligt för en kommun enligt kommunallagen 8 kap 1§. Medborgare har därmed inte rätt att väcka ärenden i fullmäktige och det finns följaktligen inget behov av rutiner för att hantera och följa upp sådana ärenden.

Enligt fullmäktiges arbetsordning ska kommunstyrelsen senast i april månad redovisa för fullmäktige de motioner som inte beretts färdigt. Granskning av fullmäktigeprotokollen bekräftar att en redovisning genomförts senast i maj 2019. Handlingarna visar en sammanställning över motioner som inte är slutgiltigt behandlade av kommunfullmäktige per den 25 februari 2020. I sammanställningen finns 66 motioner som ej är slutbehandlade varav 3 är äldre än från år 2019:

| Väckt | Dnr | Angående | Inlämnad av | Status |
|------------|-----------|---|--|--------------------------------|
| 2017-11-06 | 2017-3578 | om en inkluderande arbetsmarknad och en tryggare ålderdom | Stefan Hanna (-) | Under beredning |
| 2018-11-05 | 2018-3413 | om att förenkla för barn och ungdomar att idrotta | Mia Nordström (C) | Passerat IFN, KS 11/3, KF 30/3 |
| 2018-12-10 | 2018-3861 | om att avbryta byggplanerna i kvarteret Södra Kalkstenen och gör Blodstensskogen till naturreservat | Stina Jansson (FI) och Lovisa Johansson (FI) | Passerat PBN, vidare till KS |

Då sammanställningen gjordes efter februari månad och inte kom upp för behandling i kommunfullmäktige förrän i maj månad medförde det att vissa motioner hann avslutas innan kommunfullmäktiges sammanträde i maj. På sammanträdet den 30 mars bordlade kommunfullmäktige motionen om att förenkla för barn att idrotta. Vid sammanträdet 27 april beslutade kommunfullmäktige återigen att bordlägga motionen. Den 25 maj besvarades motionen i kommunfullmäktige.

Enligt kommunallagen 5 kap 35 § finns en möjlighet för fullmäktige att avskriva motioner från vidare handläggning om de inte beretts inom ett år från det att motionen väcktes. Detta har inte skett i någon större omfattning de senaste tre åren och vi ser att flera motioner i sammanställningen från år 2019 är över ett år gamla.

Det finns ingen särskild dokumenterad rutin för att följa att bifallna motioner verkställs. Enligt de intervjuade arbetas de bifallna motionerna in i den ordinarie verksamheten och det uppges att processer ofta redan pågår för de motioner som blir bifallna. Då bifallna motioner går in i den ordinarie verksamheten görs det inte någon särskild redovisning av verkställigheten av dessa i kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige. Vi har heller inte noterat något ärende i fullmäktigeprotokollen som redovisar oavslutade uppdrag med utgångspunkt i bifallna motioner.

3.4.2 Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som delvis uppfylld.

Bedömningen grundar vi på att det finns en tydlig rutin som efterlevs för att redovisa motioner som inte har beretts klart i fullmäktige. Det är positivt att motionerna som inte beretts följs upp årligen. De motioner som det är informellt känt att de inte är prioriterade eller inte möjliga att handläggas vidare, bör emellertid för tydlighetens skull formellt avskrivas.

Vi ser det som positivt att de bifallna motionerna kommer in i den ordinarie verksamheten. Det saknas dock i nuläget ett system för att redovisa statusen på de bifallna motionerna i fullmäktige. Vi anser att det är av vikt att det finns ett system för att kunna följa bifallna motioner för att säkerställa att dessa verkställs, även om dessa ingår i den ordinarie verksamheten. Enligt vår mening kan det finnas en risk att de bifallna motionerna glöms bort i den ordinarie verksamheten om de inte följs upp särskilt. Verksamheten bör också ha förutsättningar att kunna verkställa motionerna, vilket kan innebära uppföljning av kostnader och dialog gällande resurser eller tidsplan.

4. Revisionell bedömning

Efter genomgång av granskningens samtliga revisionsfrågor gör vi den revisionella bedömningen att kommunstyrelsen **i allt väsentligt** har en ändamålsenlig kontroll av att fullmäktiges beslut verkställs. Bedömningen görs mot bakgrund av utfallet av nedan revisionsfrågor:

| Revisionsfråga | Kommentar | |
|---|-----------------|---|
| Finns det ändamålsenliga riktlinjer för hur kommunstyrelsen ska bevaka att fullmäktiges beslut verkställs och att dessa återrapporteras till kommunstyrelsen? | Delvis uppfyllt |  |
| Tillser kommunstyrelsen att beslut som fattats av fullmäktige och som föranleder en åtgärd och ett uppdrag till den kommunala organisationen verkställs? | Delvis uppfyllt |  |
| Finns ändamålsenliga rutiner för att oavslutade fullmäktigeuppdrag redovisas en gång per år till kommunfullmäktige? | Uppfylld |  |
| Finns ändamålsenliga rutiner för uppföljning? | Delvis uppfyllt |  |

3.1 Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Att även om det finns ett arbetsätt för att bevaka så att fullmäktiges beslut blir verkställda, säkerställa att det också finns formella riktlinjer för att minska risk för sårbarhet och skillnader i hantering. Formella riktlinjer kan också minimera risken för personbundenhet.
- Säkerställa att det finns system för att redovisa status på bifallna motioner i fullmäktige. Detta för att säkerställa kontroll över att motionerna verkställs, även om dessa ingår i den ordinarie verksamheten. Enligt vår mening kan det finnas en risk att bifallna motioner glöms bort i den ordinarie verksamheten om de inte följs upp särskilt.

2020-09-18

Lena Salomon

Charlie Winde

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Uppsala kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från mars månad år 2020. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.