

Revisorerna i Nordanstigs kommun

Nordanstigs kommun
Kommunstyrelsen

För kännedom: Kommunfullmäktiges
presidium

2017-03-15

Revisionsrapport ”Granskning av risk- och konsekvensanalyser inför väsentliga beslut”

Revisionen har via KPMG genomfört en granskning inom ovanstående område.

Revisionen hemställer om att kommunstyrelsen lämnar synpunkter avseende de rekommendationer och förslag som lyfts fram i rapporten, företrädesvis de som framgår av rapportens sammanfattning.

Revisionen emotser svar senast den 20 juni 2017.

För Nordanstigs kommuns revisorer

Sverker Söderström
Ordförande



Nordanstigs kommun

Granskning av risk- och
konsekvensanalyser inför väsentliga
beslut
Revisionsrapport

Advisory
KPMG AB
15 mars 2017
Antal sidor: 11

Rapport risk och konsekvensanalyser.docx

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	2
4.	Avgränsning	3
5.	Revisionskriterier	3
6.	Ansvarig nämnd/styrelse	3
7.	Metod	3
8.	Projektorganisation	3
9.	Kommunallagen om beredning av ärenden	4
10.	Rutiner för framtagande av beslutsunderlag	4
11.	Förekomst av risk- och konsekvensanalyser	5
12.	Säkerställande av kompetens och resurser	8

1. Sammanfattning

Vi har av Nordanstigs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens rutiner för framtagande av konsekvensanalyser inför beslut i väsentliga ärenden. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsens beredning av ärenden till kommunfullmäktige omfattar en tillfredsställande risk- och konsekvensanalys.

Under våren 2016 gjordes en intern utredning av ärendehanteringsprocessen, som visade att det fanns flera brister i processen. Vi ser positivt på det arbete som pågår för att tydliggöra ärendegången.

Vår sammanfattande bedömning är vi ser en allvarlig brist i avsaknaden av dokumenterade risk- och konsekvensanalyser i ärenden av väsentlig karaktär, och att det finns återkommande generella brister i beslutsunderlag.

Vi rekommenderar

- kommunstyrelsen att fastställa riktlinjer för tjänsteutlåtande och beslutsunderlag, gällande hela kommunen, se avsnitt 10.
- kommunstyrelsen att en dokumenterad risk- och konsekvensanalys ska ingå i beslutsunderlaget för samtliga ärenden som är av väsentlig karaktär, och att detta tydliggörs i riktlinjer för tjänsteutlåtande och beslutsunderlag, se avsnitt 11.
- kommunstyrelsen att gällande köp av fastigheterna Rogsta 1:17 och Gällsta 21:1 i Gnarp ta fram en dokumenterad risk- och konsekvensanalys, med syfte att inför fortsatta åtgärder i fastigheterna synliggöra och systematiskt hantera detta, se avsnitt 11.
- kommunstyrelsen säkerställa att arbetet med att ta fram en långsiktig planering för kommunens skollokaler i sin helhet färdigställs snarast, för att därigenom skapa möjligheter till framförhållning, tid för att överväganden och effektiv hantering av risker och konsekvenser, se avsnitt 11.
- Nordanstigs Bostäder AB, om bolaget bedömer att det inte är möjligt att genomföra det fattade beslutet, att ta fram en dokumenterad risk- och konsekvensanalys av kommunfullmäktiges uppdrag om byggande av bostäder, och återrapportera detta till kommunstyrelsen, se avsnitt 11.
- kommunstyrelsen att utveckla årsplaneringen med specifika beslutsärenden som kompletterar tidplanen ”Tåg till fullmäktige”, se avsnitt 12.

2. Bakgrund

Vi har av Nordanstigs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens rutiner för framtagande av konsekvensanalyser inför beslut i väsentliga ärenden. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

Beredning av ärenden och beslutsunderlag utgör en viktig del i den demokratiska processen och i det politiska arbetet. De förtroendevalda som fattar beslut ska ha tillräckligt underlag för att kunna göra väl avvägda bedömningar som grund för sina beslut och ha insikt i vilka konsekvenser det medför samt om det finns alternativ. Det är därför av stor vikt att ärenden som de förtroendevalda beslutar om är lagliga, konsekvensbedömda, förståeliga och innehåller tillräcklig information.

Inför beslut om större förändringar eller åtaganden är det viktigt att beredningen av beslutet omfattar en så bred och faktabaserad risk- och konsekvensbeskrivning med tillhörande analys som är möjlig och rimlig att göra i förväg. I den mån konsekvenserna inte är förutsägbara kan effekten av större eller mindre avvikelser från de antaganden som gjorts beskrivas via känslighetsanalyser. Beredningen bör även omfatta en beskrivning av flera alternativa lösningar med olika konsekvenser och möjligen också olika bedömda resultat. Det kan också vara ett så kallat nollalternativ där konsekvenserna beskrivs utifrån att det inte sker någon förändring eller tas något beslut.

Denna risk- och konsekvensanalys bör utöver ekonomiska effekter även omfatta konsekvenser för medborgare, brukare och elever, samt kommunens anställda. En analys bör även göras av möjligheten att uppnå eller uppfylla andra givna förutsättningar så som lagstiftning, nationella föreskrifter och fullmäktiges övergripande mål och fastställda program.

Nordanstigs kommuns revisorer bedömer att det finns en *risk* att beredningen av de beslut som är av väsentlig karaktär inte omfattar en beskrivning och analys av risker med eller konsekvenser av beslutet för ekonomi, berörda grupper och fastställda mål. Revisorererna bedömer att det är *väsentligt* att beslut fattas utifrån ett brett fakta- och analysunderlag som är rimligt och möjligt.

3. Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsens beredning av ärenden till kommunfullmäktige omfattar en tillfredsställande risk- och konsekvensanalys.

Vi kommer därför att granska

- om kommunstyrelsen fastställt rutiner för hur beslutsunderlag i väsentliga frågor till kommunfullmäktige ska tas fram och vad beslutsunderlag ska innehålla.
- om kommunstyrelsen inför väsentliga beslut har begärt och erhållit relevanta beredningar med risk- och konsekvensanalyser.
- om kommunstyrelsen säkerställt att det finns kompetens och resurser i form av tid för att utreda risker och konsekvenser i beredningen av väsentliga frågor.

4. Avgränsning

Granskningen omfattar kommunstyrelsen. Granskningen omfattar beredning av två - tre ärenden av väsentlig betydelse för kommunen eller dess medborgare. Granskningen omfattar beredningen av hela ärenden som har behandlats eller förväntats behandlas i fullmäktige under år 2016. Det innebär att granskningen även omfattar beredning och beslut under tidigare år.

5. Revisionskriterier

Vi kommer att bedöma om rutinerna/verksamheten uppfyller

- Kommunallagen
- Reglemente för intern kontroll samt tillämpningsanvisningar
- Fullmäktiges beslut

6. Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen har avsett kommunstyrelsen.

7. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument
- Stickprovsgranskning av ärenden under år 2016
- Intervjuer med berörda tjänstemän och förtroendevalda

8. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Mikael Lindberg, kommunal revisor, under ledning av Lena Medin, certifierad kommunal revisor.

Rapporten är saklighetsgranskad av kommunstyrelsens ordförande Monica Olsson, kommunkonferensordförande och utredare.

Ledningsutskottets ordförande Stig Eng, oppositionsråd Tor Tolander och kommunchef Fredrik Pahlberg har fått rapporten för saklighetsgranskning men inte återkommit med några synpunkter.

9. Kommunallagen om beredning av ärenden

Huvudregeln för beredning av ärenden till kommunfullmäktige anges i 5 kap 26 § Kommunallagen (KL), ”Innan ett ärende avgörs av fullmäktige, skall det ha beretts antingen av en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning.” Beredningen syftar till att ge fullmäktige ett tillförlitligt och allsidigt belyst underlag för besluten. Undantag från beredningstvånget anges i 5 kap 29-32 §§ KL, exempelvis får ett brådskande ärende avgöras utan beredning om samtliga ledamöter är ense om beslutet.

Det finns inte några lagkrav på kvaliteten i beredningen, utan det är fullmäktige som avgör om beredningen ger ett tillräckligt underlag för att fatta beslut.

Enligt 5 kap 28 § KL har styrelsen det yttersta ansvaret för att det finns ett beslutsunderlag i varje ärende som fullmäktige behandlar. En möjlighet för ledamöterna vid bristande beslutsunderlag är att begära återremiss.

Även om det avseende styrelse och nämnder inte finns ett lagmässigt beredningskrav, är det vanligt att ärendeberedning regleras i reglemente.

Då ärendeberedning är lagstadgad för fullmäktige kan bristande beredning leda till att fullmäktiges beslut upphävs på grund av att beslutet inte har tillkommit i laga ordning. Brister i ärendeberedning och beslut fattade utan sakkunskap och tillräcklig insyn kan också leda till förtroendskada för enskilda politiker, nämnder eller för kommunen.

10. Rutiner för framtagande av beslutsunderlag

Under våren 2016 gjordes en intern utredning av ärendehanteringsprocessen. Utredningen visar att det finns en otydlighet och brister gällande struktur och beslutsvägar och bristande framförhållning i ärendeprocessen, vilket bl a leder till ett ineffektivt resursutnyttjande inom förvaltningen. Vidare framgår att alla ärenden är ej tillräckligt beredda av tjänstemännen och att handlingar saknas eller inkommer sent. Utredningen ger också förslag på ett antal förbättringsåtgärder, t ex gällande ärendeflöde men även utveckling av beslutsunderlag.

Vid intervjuer framkommer att det inte finns fastställda rutiner för hur beslutsunderlag ska tas fram. Såväl vid intervjuer som den interna utredningen visar att detta sker på olika sätt i olika ärenden, och att det därför också är en stor variation. Vid intervjuerna framkom också att det förekommer relativt frekvent att dokumenterat beslutsunderlag och tjänsteutlåtande saknas, erhålls sent eller i samband med sammanträdet. Till viss del uppvägs detta av att en del ärenden föredras muntligt. Det ger dock inte möjlighet att diskutera ärendet i partigrupperna före beslut. Möjligheten att följa upp mot förväntade utfall försvåras. Om inte innehållet i den muntliga föredragningen noggrant nedtecknas i protokollet är inte heller möjligt för enskild medborgare, för revisionen eller andra intressenter att ta del av det fullständiga beslutsunderlaget.

Det framkommer också vid intervjuerna att det i en del ärenden finns en otydlig gräns för när ett ärende lämnas över från förvaltningens beredning till politisk beredning.

Det pågår ett arbete med att tydliggöra ärendegången. Inför år 2017 har därför en datumsatt tidplan upprättats för när ärenden ska passera genom olika instanser, från tjänstemannaledningsgrupp till kommunfullmäktige.

Nordanstigs kommunfullmäktige har fattat beslut om att en tydlig konsekvensbeskrivning, som beskriver kostnader, konsekvenser för verksamheten samt miljön, ska finnas vid alla verksamhetsförändringar och ekonomiska beslut (KF § 123, 2015-11-09).

Några närmare riktlinjer om hur beslutsunderlag ska utformas och vad de ska innehålla för att tillgodose detta finns inte. Däremot finns en mall för tjänsteutlåtande som är under omarbetande. I nuvarande mall finns rubrikerna *Förslag till beslut*, *Sammanfattning av ärendet*, *Beskrivning av ärendet*, samt *Bilagor*. I ett utkast till ny mall har några ytterligare rubriker lagt till, *Bakgrund* samt *Finansiering konsekvensbeskrivning*.

Gällande investeringar finns i beslutade *Riktlinjer för investeringar* anvisningar för innehållet i äskanden på särskild blankett som ska användas. Vidare framgår bland annat att planering och budget alltid ska komma från kommunstyrelsen, och att det i samband med stora investeringsprojekt kan finnas skäl att under beslutsprocessen kommunicera med kommunfullmäktige för att bli en ledamöterna bättre kvalitet i beslutsunderlag. Enligt gällande ordning fastställer kommunfullmäktige en investeringsbudget, som sedan kommunstyrelsen fördelar på objektsnivå.

Kommentarer

Vi ser positivt på det arbete som pågår för att tydliggöra ärendegången. Vi bedömer att den inför år 2017 införda tidplanen "Tåg till fullmäktige" ger förutsättningar för att beslutsunderlag ska kunna tas fram och tillgängliggöras för ledamöterna i tid inför sammanträden. Tidplanen bedöms också bidra till att tydliggöra gränssnittet mellan förvaltningens beredning och politisk beredning.

Vi noterar att det inte finns några rutiner eller tydligare former för hur beslutsunderlag ska tas fram eller hur de ska vara utformade.

Vi bedömer att den mall för tjänsteutlåtande som är under utveckling, bör efter ytterligare kompletteringar, fungera som riktlinje för vad beslutsunderlag bör innehålla. Vi anser också att det är bra att kommunen har en gemensam mall, då en gemensam struktur underlättar för beslutsfattare att läsa handlingarna i olika ärenden och i olika beslutsforum.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att fastställa riktlinjer för tjänsteutlåtande och beslutsunderlag, gällande hela kommunen.

11. Förekomst av risk- och konsekvensanalyser

Det är viktigt att samtliga ledamöter antingen i det dokumenterade beslutsunderlaget eller i muntliga presentationer får risker och konsekvenser av ett beslut redovisade. Särskilt viktigt är det för områden och beslutsärenden som kan betraktas som väsentliga, t ex styrande dokument som policys och strategier, investeringar och andra åtgärder eller förändringar som kan innebära ett större åtagande av ekonomisk eller verksamhetsmässig karaktär.

Utifrån detta har ett antal beslutsärenden, som revisionen har bedömt vara av mer väsentlig karaktär granskats närmare, i syfte att bedöma om det finns tillräckliga beslutsunderlag.

Datum	Ärende	Beslutsunderlag
Kommunstyrelsen 2016-01-19 § 10	Biblioteksplan för Nordanstigs kommun	Utöver förslag till biblioteksplan finns en kortfattad beskrivning av framtagningsarbetet samt ett par frågeställningar som kan sägas beröra risker och konsekvenser med planens innehåll. Dessutom sker muntlig föredragning av ärendet i såväl utskott som kommunstyrelse.
Kommunfullmäktige 2016-04-04 § 29	Upphandlingspolicy	Utöver förslag till upphandlingspolicy samt konsekvensanalys upprättad av Inköp Gävleborg finns ett kortfattat tjänsteutlåtande som beskriver ärendet. Konsekvenser specifikt för Nordanstigs kommun finns inte dokumenterad. Av den konsekvensanalys som Inköp Gävleborg upprättat kan utläsas att det finns risk för såväl ekonomiska och resursmässiga konsekvenser av den föreslagna policyn.
Kommunfullmäktige 2016-09-05 § 93	Näringslivsstrategi/hållbar tillväxtstrategi	Utöver förslag till strategi finns tjänsteutlåtande samt en kommunikationsplan, samt att muntlig föredragning av ärendet sker även på kommunfullmäktige. Det finns ingen dokumenterad beskrivning av risker och konsekvenser av att anta, eller inte anta, strategin, t ex vad det innebär avseende andra styrande dokument, genomförande eller Nordanstigs utveckling.
Kommunfullmäktige 2016-11-07 § 126	Riktlinjer för investeringar	Utöver förslag till riktlinje finns tjänsteutlåtande som beskriver bakgrund och förändringar gentemot tidigare regler. Dessutom sker muntlig föredragning av ärendet i såväl utskott som kommunstyrelse. Någon övrig dokumenterad beskrivning av risker eller konsekvenser finns inte.

(pågående ärende) Återremitterat från kommunfullmäktige 2017-02-06 § 3	Personalpolicy	Utöver förslag till personalpolicy finns tjänsteutlåtande som beskriver bakgrund och pekar på några konsekvenser gällande styrdokument. Dessutom sker muntlig föredragning av ärendet i såväl utskott som kommunstyrelse. Någon övrig dokumenterad beskrivning av risker eller konsekvenser finns inte.
--	----------------	---

Därutöver har tre andra ärenden granskats närmare.

Köp av fastigheterna Rogsta 1:17 och Gällsta 21:1 i Gnarp

Beslutat av kommunfullmäktige 2016-06-13, § 75. Ärendet är berett såväl i kommunstyrelse som ledningsutskott. Utöver köpeavtal finns tjänsteutlåtande som beskriver ärendet, köpeskilling och några möjliga effekter gällande bl a vandringshinderfria vattendrag, ökad sysselsättning och bidra till kommunfullmäktiges mål och nationellt miljömål. Någon övrig dokumenterad beskrivning av kommande steg efter att fastigheterna köpts eller kring risker och konsekvenser av ett köp finns inte, exempelvis åtgärdskostnader för kommande steg, fortsatta drift- och underhållskostnader eller tillståndsprövning.

Hyra av moduler samt ombyggnad i Bergsjö skola

Ärendet har beretts av ledningsutskottet (2016-04-05, § 69), och som grund finns ett tjänsteutlåtande som innehåller förslag till åtgärder samt kostnader. Kommunstyrelsen remitterade därefter ärendet till utbildningsutskottet för yttrande, och ärendet återkom senare till kommunstyrelsen. Av protokollen framgår att det under ärendets gång återkommande efterlysts ett förbättrat beslutsunderlag, bl a kring möjliga alternativa lösningar på kort sikt. Av protokollen framgår inte att några ytterligare dokumenterade underlag utöver det inledande tjänsteutlåtandet tillkommit under ärendets gång, utöver de muntliga föredragningar som förekommit. I protokollen framgår inte vilka konsekvenser som redogjort för vid muntliga föredragningar. Dock kan nämnas att en handling inkommit till kommunstyrelsen från ett antal ledamöter och ersättare i utbildningsutskottet, som bl a lyfter fram olika förslag i anslutning till ärendet. Kommunstyrelsen fattade därefter beslut om upphandling av två moduler (2016-06-21, § 171). De är färdiga att tas i drift under våren 2017.

Uppdrag till Nordanstigs Bostäder AB att bygga bostäder

Beslutat av kommunfullmäktige 2016-04-04, § 30. Ärendet är berett såväl i kommunstyrelse som ledningsutskott. Det finns ingen dokumenterad beskrivning av risker och konsekvenser av beslutet eller tjänsteutlåtande, och det framgår heller inte att Nordanstigs Bostäder AB fått möjlighet att yttra sig inför beslutet. Uppdraget, att bygga bostäder för högst 20 Mkr, är för närvarande ej verkställt av Nordanstigs Bostäder AB.

Kommentarer

Vi noterar att det i huvuddelen av de granskade ärendena i hög utsträckning saknas ett dokumenterat beslutsunderlag som beskriver risker och konsekvenser, känslighetsanalyser eller tar upp alternativa lösningar eller möjliga vägval.

Vi bedömer att förekomsten av risk- och konsekvensanalyser i granskade ärenden är bristfällig och i huvudsak saknas, och kan innebära en osäkerhet i beslutssituationen och utgöra en allvarlig brist inför beslutsfattande.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att en dokumenterad risk- och konsekvensanalys ska ingå i beslutsunderlaget för samtliga ärenden som är av väsentlig karaktär, och att detta tydliggörs i riktlinjer för tjänsteutlåtande och beslutsunderlag.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att gällande köp av fastigheterna Rogsta 1:17 och Gällsta 21:1 i Gnarp ta fram en dokumenterad risk- och konsekvensanalys, med syfte att inför fortsatta åtgärder i fastigheterna synliggöra och systematiskt hantera detta.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen säkerställa att arbetet med att ta fram en långsiktig planering för kommunens skollokaler i sin helhet färdigställs snarast, för att därigenom skapa möjligheter till framförhållning, tid för att överväganden och effektiv hantering av risker och konsekvenser.

Vi rekommenderar Nordanstigs Bostäder AB, om bolaget bedömer att det inte är möjligt att genomföra det fattade beslutet, att ta fram en dokumenterad risk- och konsekvensanalys av kommunfullmäktiges uppdrag om byggande av bostäder, och återrapportera detta till kommunstyrelsen.

12. Säkerställande av kompetens och resurser

Enligt de intervjuade finns god kompetens inom förvaltningen inom de flesta områden för att ta fram beslutsunderlag av god kvalitet, och för att genomföra risk- och konsekvensanalyser. I vissa fall kan extern kompetens eller resurser behöva tillföras.

Utredningen av ärendeprocessen visar att oklarheterna i ärendegången, bl a avseende ”snabbspår”, bidrar till att det i ett antal ärenden saknas underlag samt att tid och resurser går åt till att ärenden återremitteras för ytterligare beredning eller komplettering.

Såväl vid intervjuer som i utredningen av ärendeprocessen framkommer att med en ökad framförhållning och planering i hanteringen av ärenden samt tydligare ärendegång med tillhörande rutiner, finns goda möjligheter att med befintliga resurser ta fram erforderliga beslutsunderlag inklusive risk- och konsekvensanalyser. En översiktlig plan tas fram årligen för kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Inför år 2017 har även en grov skiss kvartalsvis tagits fram på vad som ska behandlas politiskt.

Vid intervjuerna har flera betonat vikten och behovet av att det finns en mer långsiktig planering inom flera områden, exempelvis avseende behov och uppdatering av styr- och policydokument, uppföljningsrapporter, och plan avseende skollokaler och bostäder. Detta skulle också öka möjligheterna till framförhållning och planering av beslutsärenden, och framtagande av beslutsunderlag.

För att den demokratiska beslutsprocessen ska fungera krävs också att ledamöterna har rimliga förutsättningar och kunskaper om vilka möjligheter och skyldigheter varje ledamot har. Ledamöterna i fullmäktige har erbjudits utbildning i början av mandatperioden, där Sveriges Kommuner och Landsting anlätades som utbildningsanordnare. För närvarande pågår planering av att genomföra en ytterligare utbildning under våren, mot bakgrund av att ledamöter i kommunstyrelse, nämnder och utskott inte erbjudits detta hittills under mandatperioden.

Kommentarer

Vi bedömer att en ökad framförhållning och inplanering av beslutsärenden både kommer att förbättra beslutsunderlag och resursplanering inom förvaltningen, och ger det också förutsättningar för en sammanhållen struktur.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att utveckla årsplaneringen med specifika beslutsärenden som kompletterar tidplanen "Tåg till fullmäktige".

Datum som ovan
KPMG AB

Mikael Lindberg
Kommunal revisor

Lena Medin
Certifierad kommunal revisor