

Handläggning/beredning av motioner och medborgarförslag

Melleruds kommun

Augusti 2019

Projektledare: Nina Törling

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och Revisionsfråga/-or	4
Revisionskriterier	4
Kontrollmål	4
Metod	4
lakttagelser och bedömningar	5
Beredningsprocessen följer fullmäktiges arbetsordning	5
lakttagelser	5
Bedömning	7
Beredningsprocessen följer kommunallagen	8
lakttagelser	8
Bedömning	9
Bedömningar utifrån kontrollmål	10
Bedömningar mot kontrollmål	10
Rekommendationer	11

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av Melleruds kommuns förtroendevalda revisorer genomfört en granskning kring handläggning/beredning av motioner och medborgarförslag.

Den samlade bedömningen är att styrelsen och nämnder endast i begränsad omfattning har en ändamålsenlig motions- och medborgarförslagsberedning.

Bedömningen baseras på följande kontrollmål.

Kontrollmål 1- Hur följer styrelsen/nämndernas motions- och medborgarförslagsberedning regelverket i kommunallagen?

Styrelsen/nämndernas motions- och medborgarförslagsberedning bedöms delvis följa fullmäktiges arbetsordning.

Vi grundar vår bedömning på att inkomna motioner och förslag kontrolleras, det vill säga att de inkommit på rätt sätt, såsom skriftligen och undertecknad av en person. Fullmäktige medger att förslagen/motionerna får läggas fram och därefter fördelas de på nämnd/förvaltning. Detta överensstämmer med fullmäktiges arbetsordning och de intervjuades processbeskrivning. Redovisning av ärenden sker två gånger per år.

Däremot finns brister kring ansvar och redovisning av utredning. Stickprovet visar på att ärenden faller mellan stolarna och inte blir klara inom utsatt tid. Kommunstyrelsen har inte säkerställt att handläggare av motioner/medborgarförslag känner till gällande lagstiftning och interna regler. Vidare saknas tydliga riktlinjer som närmare beskriver hur beredningsprocessen ska gå till.

Kontrollmål 2- Hur följer styrelsen/nämnderna motions- och medborgarförslagsberedning fullmäktiges arbetsordning

Styrelsen/nämndernas motions- och medborgarförslagsberedning bedöms ej följa regelverket i kommunallagen.

Vi grundar vår bedömning på att det i kommunfullmäktiges arbetsordning regleras beredning av motioner och medborgarförslag. Där framgår att ärende får väckas av medborgare. I granskningen har det dock framkommit att medborgarförslag och motioner som inkommit till kommunfullmäktige till övervägande del inte utreds och beslutas inom ett år. Inte heller anmäls det som framkommit i beredningen, inom samma tid, till fullmäktige. Fullmäktige avskriver inte ärenden, utan beslutar att de ska fortgå utan att vidare undersöka anledningen till dröjsmål.

Kontrollmål 3- Fattar fullmäktige beslut inom ett år från det att motioner och medborgarförslag inkommit?

Fullmäktige bedöms ej fatta beslut inom ett år från det att motioner och medborgarförslag inkommit.

Rekommendationer

Mot bakgrund av granskningen ges kommunstyrelsen/nämnderna följande rekommendationer:

- Ta fram riktlinjer kring beredningsprocessen för såväl motioner som medborgarförslag. Detta för att förtydliga bland annat roller och ansvar.
- Införa en allomfattande rutin för påminnelse om slutdatum som gäller hela kommunen.
- Säkerställa en process som gör det möjligt att inkomna motioner och medborgarförslag utreds och beslutas inom ett år.
- Varje år redovisa de motioner och de medborgarförslag som inte har beretts färdigt, för fullmäktige.

Inledning

Bakgrund

Innan ett ärende avgörs av fullmäktige, ska det ha beretts antingen av en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning. För motioner och medborgarförslag finns i kommunallagen särskilda regler. En motion eller medborgarförslag bör till exempel beredas så att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att motionen väcktes. I fullmäktiges arbetsordning ska respektive kommun reglera handläggning av sina motioner och medborgarförslag (om kommunfullmäktige beslutat att medborgarförslag får väckas).

Syfte och Revisionsfråga/or

Att granska om styrelse och nämnder har en ändamålsenlig motions- och medborgarförslagsberedning.

Revisionskriterier

- Kommunallagens regler avseende motionsberedning
- Fullmäktiges arbetsordning

Kontrollmål

- Hur följer styrelsen/nämndernas motions- och medborgarförslagsberedning regelverket i kommunallagen?
- Hur följer styrelsen/nämndernas motions- och medborgarförslagsberedning fullmäktiges arbetsordning?
- Fattar fullmäktige beslut inom ett år från det att motioner och medborgarförslag inkommit?

Metod

Stickprovsgranskning av inkomna motioner år 2017 och 2018 med avseende på beredning, uppföljning och beslut. Intervjuer har genomförts med fullmäktiges ordförande och tjänstepersoner vid förvaltningarna för berörda nämnder och styrelsen.

Iakttagelser och bedömningar

Beredningsprocessen följer fullmäktiges arbetsordning

Kontrollmål: Hur följer styrelsen/nämndernas motions- och medborgarförslagberedning fullmäktiges arbetsordning?

Iakttagelser

I arbetsordningen¹ för kommunfullmäktige i Melleruds kommun framgår att en motion ska vara skriftlig och undertecknad av en eller flera ledamöter och får inte ta upp ämnen av olika slag. Den väcks genom att den ges in till kommunkansliet eller vid ett sammanträde med fullmäktige. En ersättare får väcka en motion bara när ersättaren tjänstgör som ledamot vid ett sammanträde.

Enligt arbetsordningen får den som är folkbokförd i kommunen väcka högst tre ärenden i fullmäktige (medborgarförslag). Ett medborgarförslag ska vara skriftligt och undertecknat av en eller flera personer. Förslaget ska innehålla namnförtydliganden, adress och telefonnummer samt e-postadress. Förslaget får inte ta upp ämnen av olika slag. Ett medborgarförslag ska bara behandlas i sak om det ligger inom kommunens befogenhetsområde, får inte röra myndighetsutövning mot enskild eller vara rasistisk, odemokratisk eller strida mot lag eller annan författning.

Ett medborgarförslag väcks genom att det lämnas in skriftligt enligt ovan till antingen kommunkansliet eller direkt till fullmäktiges presidium i samband med fullmäktiges sammanträde. Fullmäktiges ordförande tillsammans med kommunchef kan, utan föregående beredning, överlåta kommunstyrelsen eller annan nämnd att besluta i ärendet. Om beslutanderätten överlåts ska förslagsställaren underrättas om vilken nämnd som kommer att handlägga ärendet. Enligt kommunstyrelsens reglemente² ska medborgarförslag där fullmäktige överlåtit till kommunstyrelsen att fatta beslut, om möjligt, beredas så att kommunstyrelsen kan fatta beslut inom ett år från det att förslaget väcktes i fullmäktige.

Enligt arbetsordningen och kommunstyrelsens reglemente ska kommunstyrelsens två gånger varje år redovisa de motioner och de medborgarförslag som inte har beretts färdigt. Redovisningen ska göras på fullmäktiges sammanträden i april och i oktober.

Det finns en samstämmighet bland de intervjuade om hur beredningsprocesserna för motioner och medborgarförslag ser ut.

Beredningsprocessen för medborgarförslag inleds med att medborgarförslaget inkommer, och då diarieförs det i kommunens diarieföringsystem. Därefter skickar chefssekreteraren det vidare, via e-mail, till kommunchef och kommunfullmäktiges ordförande. Utifrån medborgarförslagets karaktär beslutar de sedan om vilken nämnd, och därmed också förvaltning, som ska handha ärendet. Ärendet skickas vidare till utnämnd förvaltning där ansvarig för beredning och utredning utses. Det kan vara exempelvis en förvaltningschef eller en handläggare. Utsedd person registreras i diariet samt ett bevakningsdatum (det datum som ansvarig handläggare fått som redovisningsdatum av uppdraget för politikerna i utskott/nämnd).

¹ Arbetsordning för kommunfullmäktige i Melleruds kommun, Fastställd av kommunfullmäktige den 20 december 2017, § 146.

² Reglemente för kommunstyrelsen i Melleruds kommun, fastställd av kommunfullmäktige den 19 december 2018, § 162

Beredningsprocessen av motioner inleds med att ordinarie eller tjänstgörande ledamot i fullmäktige antingen lämnar in sin motion till kommunkansliet och diarieförs eller direkt läggs på fullmäktiges bord. Kommunfullmäktige tar vid sitt sammanträde ställning till om motionen får läggas fram. Om fullmäktige beslutar att motionen får läggas fram går denna vidare till kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU) som beslutar vilken nämnd och därmed vilken förvaltning som ska bereda ärendet.

De intervjuade anser att kvalitén på utredningar av medborgarförslag och motioner kan variera. Det finns idag ingen särskild person vars uppgift är att utreda motion- och medborgarförslag.

När ärendet har beretts färdigt lämnas det till kommunfullmäktige för beslut. Det är ovanligt att kommunfullmäktige går mot förslag till beslut. Vid de tillfällen som ärenden inte har beretts inom ett år beslutar kommunfullmäktige att ärendet får fortgå (vid de två redovisningstillfällena per år). Anledningen till att ärendet inte har beretts inom ett år redovisas inte för kommunfullmäktige. Vissa medborgarförslag som är nämndspecifika kan beslutas om i den nämnden som ärendet har tilldelats. I intervjuer framkommer också att det inte finns något allmänt system inom kommunen för att följa upp eller påminna om pågående beredningar och dess slutdatum. De olika förvaltningarna får själva hålla ordning på det. Ett bevakningsdatum läggs in i diariet.

Vid intervjuer med förvaltningschefer framkommer att det är svårt att prioritera beredning av motioner och medborgarförslag. Det är en resursfråga där andra delar av verksamheten prioriteras.

Av intervjuerna framkommer att tjänstemännen inte är särskilt insatta i lagstiftningen på området, och inte heller vad det står i arbetsordningen kring motioner och medborgarförslag. Det anges också att det skulle behövas ta fram riktlinjer och rutiner kring handläggningen av beredning av motioner och medborgarförslag.

Stickprov

I stickprovet har fyra ärenden valts ut. Två motioner, en inkommen under 2017 och en under 2018. Därefter har två medborgarförslag valts ut, också där en inkommen under 2017 och en 2018. Vi har fått ta del av dokumentation och diarieföring i dessa ärenden. Syftet med stickprovet är att se följsamheten i beredningsprocessen och hur den följer kommunens arbetsordning med beredning, uppföljning och beslut.

KS 2017/465 Motion om att uppföra en fast scen vid parken P D lundgrensgatan/bergsgatan

Motionen inkom skriftligt från ledamot 2017-08-15 och kommunfullmäktige medgav att motionen fick läggas fram 2017-08-30. Motionen skickades sedan vidare KSAU som 2017-09-12 beslutade om att överlämna uppdraget till tillförordnad kommunchef. Förslag till beslut skulle lämnas på KSAU:s sammanträde 2017-12-19. Motionen har sedan blivit liggande hos tillförordnad (t.f.) kommunchef. Det var ekonomichefen som var t.f. kommunchef under denna tid. Efter att ny kommunchef tillträtt och hon tog över ärenden från t.f. kommunchef gick en förfrågan ut till kultur- och fritidssamordnaren och samhällsbyggnadschefen om de gemensamt kunde ta över ärendet och bereda det. Samhällsbyggnadschefen svarade att det pågår ett annat arbete kring parken och att motionen bör vänta. Kultur- och fritidssamordnaren slutade sin tjänst i december 2018. Därefter har ingen ytterligare åtgärd vidtagits enligt dokumentationen. Vid granskningstillfället var ärendet fortfarande inte avslutat.

KS 2018/348 Motion om att öka säkerheten för tågresenärer i Mellerud

Motion inkom skriftligt från ledamot 2018-05-18 och kommunfullmäktige fattade 2018-05-23 beslut om att motionen fick läggas fram och överlämnade den därefter till kommunstyrelsen för beredning. 2018-06-05 beslutade KSAU att ge verksamhetsutvecklaren (numera

processledaren) i uppdrag att utreda motionen och lämna förslag på svar till KSAU sammanträden 2018-11-06. Därefter följer inte någon utredning eller beslut på motion.

KS 2017/746 Medborgarförslag om att befintligt gatubelysning från kanalvägen över Håverudsbron startas upp igen.

Medborgarförslaget inkom via kommunens e-brevlåda 2017-12-29. Bekräftelsen skickades till medborgaren samma dag. 2018-01-23 tog KSAU fram förslag till beslut. Kommunfullmäktige godkände redovisningen av det nya medborgarförslaget 2018-01-24 och 2018-02-07 beslutade kommunstyrelsen i ärendet. Kommunstyrelsen beslutade att ärendet fick anses besvarat då förslaget ska tas med i det arbete som pågår med en helhetssyn av offentlig belysning i kommunen. Beslutet expedieras till medborgare 2018-02-08.

KS 2018/154 Medborgarförslag om att vårdnadsutredningar, gällande statistik över utredningarnas förslag, ska tas fram och publiceras.

Medborgarförslag inkom till kommunens e-brevlåda 2018-03-07 med en komplettering 2018-03-13. En bekräftelse om mottagande av förslaget skickades till medborgaren 2018-03-13. 2018-03-21 godkände kommunfullmäktige redovisningen av nya medborgarförslag där detta var ett av dem. Ärendet lämnades över till socialnämnden för att ansvara för beredning/besvarande. Tjänsteskrivelse och beslut av socialnämnden. Förslag om att avslå ansökan varpå socialnämnden valde att besluta i enlighet med förslaget. Beslutet expedieras till medborgaren 2018-06-29.

Stickprovet visar på en följsamhet i beredningsprocessens inledningskedje, vad gäller motioner. Motion kommer in, det registreras i diariet, kommunfullmäktige godkänner motionen, det skickas vidare till KSAU som beslutar om överlämnande. Därefter har båda ärendena av någon anledning fastnat och förslag och beslut har inte tagits vid de sammanträden som KSAU angivit. Det framkommer inte om uppdragstagaren har blivit påmind eller om det har redovisats. Inte heller har beslut fattats inom ett år.

Vad gäller medborgarförslagen framgår det inte tydligt hur ärenden har delats ut inom kommunen efter att de har medgivits i kommunfullmäktige. Om det är såsom anges i intervjuer, att kommunchef och kommunstyrelsens ordförande tar ett gemensamt beslut, framgår inte av dokumentationen. Uppdragstagaren har tagit sig an uppdraget och gjort en utredning, beslut har fattas inom ett år och medborgare har fått ta del av förslaget.

Bedömning

Styrelsen/nämndernas motions- och medborgarförslagsberedning bedöms delvis följa fullmäktiges arbetsordning

Vi grundar vår bedömning på att inkomna motioner och förslag kontrolleras, det vill säga att de inkommit på rätt sätt, såsom skriftligen och undertecknad av en person. Fullmäktige medger att förslagen/motionerna får läggas fram och därefter fördelas de på nämnd/förvaltning. Detta överensstämmer med fullmäktiges arbetsordning och de intervjuades processbeskrivning. Redovisning av ärenden sker två gånger per år.

Däremot finns brister kring ansvar och redovisning av utredning. Stickprovet visar på att ärenden faller mellan stolarna och inte blir klara inom utsatt tid. Kommunstyrelsen har inte säkerställt att handläggare av motioner/medborgarförslag känner till gällande lagstiftning och interna regler. Vidare saknas tydliga riktlinjer som närmare beskriver hur beredningsprocessen som ska gå till.

Beredningsprocessen följer kommunallagen

Kontrollmål: Hur följer styrelsen/nämndernas motions- och medborgarförslagsberedning regelverket i kommunallagen?

Kontrollmål: Fattar fullmäktige beslut inom ett år från det att motioner och medborgarförslag inkommit?

lakttagelser

Enligt 5 kap. 22 § kommunallagen(KL)³ får ett ärende i kommunfullmäktige väckas av en ledamot genom en motion. Ärende i fullmäktige får även väckas genom medborgarförslag och folkiniciativ.

Enligt 8 kap 1 § KL får den som är folkbokförd i en kommun eller inom ett landsting, om fullmäktige har beslutat det, väcka ärende i fullmäktige (medborgarförslag).

En motion eller ett medborgarförslag ska om möjligt beredas på ett sådant sätt att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att motionen eller medborgarförslaget väcktes. Om beredningen inte kan avslutas inom ett år ska det och vad som har framkommit i beredningen anmälas till fullmäktige inom samma tid. Fullmäktige får då avskryva motionen eller medborgarförslaget från vidare handläggning, 5 kap. 35 § KL.

Enligt 5 kap, 72 § KL ska handläggningen av motioner, interpellationer och frågor regleras i arbetsordningen antagen av fullmäktige. Om fullmäktige med stöd av 8 kap 1 § KL har beslutat att medborgarförslag får väckas, ska arbetsordningen reglera hur sådana förslag ska handläggas.

Fullmäktige ska besluta i ärende som väckts genom motion eller medborgarförslag, 5 kap. 23 §. KL. Fullmäktige får dock överlåta till styrelsen eller annan nämnd att besluta i ett ärende som väckts genom medborgarförslag med undantag för det som rör fullmäktiges uppgifter i 5 kap 1 § KL.

Granskningen har fått ta del av de *medborgarförslag* som inkommit före juni 2018-06-13, men som 2019-06-13 fortfarande är obesvarade. Totalt är det nio stycken medborgarförslag. Detta rör exempelvis förslag på lekplats, cykelbana, hundrastgårdar, vägskyltar, papperskorgar och gångväg. Några förslag rör att ta fram statistik över vårdnadsutredningar samt att den öppna verksamheten inom socialpsykiatri ska vara mer tillgänglig.

År 2017 inkom tio stycken medborgarförslag till Melleruds kommun och 2018 inkom tolv medborgarförslag.

Granskningen har också fått ta del av de *motioner* som inkommit före 2018-06-13 och som 2019-06-13 fortfarande var obesvarade. Här rör det sig om totalt åtta motioner som efter ett år fortfarande är obesvarade. Motionerna rör bland annat motions slinga, utvecklingen av lek- och aktivitetsplatser, att ingen enhetschef ska ha ansvar för fler än 25 medarbetare och avgiftsfria sopor vid återvinningscentral. Inkomna motioner var till antalet 15 stycken under 2017 och nio stycken 2018.

I intervjuer framkommer att det är flera ärenden, såväl medborgarförslag som motioner, som inte hinner beredas och beslutas inom ett år. Det kan bero på resursbrist eller att ärenden är av mer avancerad art och det därför behövs djupare utredningar och mer underlag innan beslut. Det händer att ärenden hamnar mellan stolarna då ingen särskild person eller grupp utses för att

³ Kommunallag (2017:725)

ansvara för ärendet. Kommunledningen är medveten om lagstiftningen och att beslut ska tas inom ett år, men trots det har det inte vidtagits några åtgärder för att få klart så många ärenden som möjligt inom utsatt tid. I fullmäktiges protokoll från sammanträdena i april och oktober 2018 samt april 2019 kan utläsas att en redovisning av ärenden har gjorts. Dock görs ingen redovisning kring utredningsarbetet.

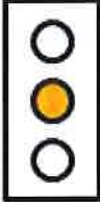
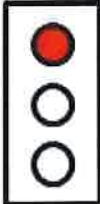
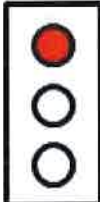
Det görs heller ingen närmare redovisning gällande dröjsmålet. Ibland kan det komma en påminnelse från chefssekreteraren. Det händer att den som lämnat motionen eller medborgarförslaget hör av sig till kommunen och efterfrågar beslut i ärendet.

Bedömning

Styrelsen/nämndernas motions- och medborgarförslagsberedning bedöms ej följa regelverket i kommunallagen. Motioner och medborgarförslag utreds och beslutats inte inom ett år.

Vi grundar vår bedömning på att medborgarförslag och motioner som inkommit till kommunfullmäktige till övervägande del inte utreds inom ett år. Inte heller anmäls det som framkommit i beredningen, inom samma tid, till fullmäktige. Fullmäktige ges inte möjlighet att avskriva ärenden, utan beslutar att de ska fortgå utan att vidare undersöka anledningen till dröjsmål.

Bedömningar utifrån kontrollmål

Kontrollmål	Kommentar	
Kontrollmål 1	Delvis uppfyllt	
Kontrollmål 2	Ej uppfyllt	
Kontrollmål 3	Ej uppfyllt	

Rekommendationer

Mot bakgrund av granskningen ges kommunstyrelsen/nämnderna följande rekommendationer:

- Ta fram riktlinjer kring beredningsprocessen för såväl motioner som medborgarförslag. Detta för att förtydliga bland annat roller och ansvar.
- Införa en allomfattande rutin för påminnelse om slutdatum som gäller hela kommunen.
- Säkerställa en process som gör det möjligt att inkomna motioner och medborgarförslag bereds och beslutas inom ett år.
- Varje år redovisa de motioner och de medborgarförslag som inte har beretts färdigt, för kommunfullmäktige.

2019-08-29

Lars Dahlin

Nina Törling

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