

Revisionsrapport

Granskning av den demokratiska processen i kallelser och protokoll

*Lisa Åberg och
Sandra Marcusson*

Februari 2016

Borgholms kommun

Sammanfattning

Merparten av dagens protokollsläsare tar del av protokollen via en datorskärm eller surfplatta. Texter på skärm ställer höga krav på överskådlighet då vi läser långsammare på skärm än på papper samt mer översiktligt. Dataskärmen och surfplattan kräver ett protokoll som har tydliga rubriker, kärnmeningar som lyfter fram det viktigaste och ett språk som är tydligt och enkelt. Vidare är det viktigt att ha klickbara länkar till paragrafer och bilagda skrivelser när protokollen publiceras på kommunens hemsida.

De förtroendevalda revisorerna i Borgholms kommun har gett PwC i uppdrag att granska den demokratiska processen avseende kallelser och protokoll. Revisionsfrågan som ska besvaras är huruvida kommunstyrelsens och nämndernas kallelser och protokoll är ändamålsenligt utformade.

Granskningen har genomförts genom en dokumentstudie av kommunstyrelsens och nämndernas protokoll och kallelser med bilagda sammanträdeshandlingar samt dokumenterade rutiner avseende beredningsarbetet. Vidare har intervjuer genomförts med kommunstyrelsens och nämndernas sekreterare. Rapportens iakttagelser har stämts av med samtliga intervjuade samt med respektive nämnds ordförande och förvaltningschef.

Sammanfattningsvis bedömer vi att kommunstyrelsens och nämndernas kallelser och protokoll endast delvis är ändamålsenligt utformade. Vi grundar vår bedömning på att styrelsens och nämndernas protokoll inte är tillräckligt informativa och lättförståeliga för en utomstående läsare och att kallelserna med bilagor brister i beslutsunderlaget. Vi bedömer att samtliga nämnders protokoll huvudsakligen lever upp till kommunallagens krav, samt att det delvis finns ändamålsenliga och fastställda rutiner för beredningsarbetet i respektive nämnd.

Vi bedömer att om förutsättningar ges för kommunens nämndsekreterare under kommunsekreterarens ledning att utveckla nämnds- och protokollsarbetet i kommunen, finns goda möjligheter att åtgärda de synpunkter som läggs fram i denna rapport.

Innehåll

Sammanfattning	1
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Syfte och Revisionsfråga.....	3
1.3. Revisionskriterier	3
1.4. Kontrollmål	3
1.5. Metod.....	4
1.5.1. Avgränsning.....	4
1.5.2. Sakavstämning	4
2. Regelverk	5
3. Iakttagelser	7
3.1. Kommunstyrelsen	7
3.1.1. Protokoll	7
3.1.2. Sammanträdeshandlingar	8
3.1.3. Rutiner för berednings- och protokollsarbete	8
3.2. Socialnämnden	9
3.2.1. Protokoll	9
3.2.2. Sammanträdeshandlingar	10
3.2.3. Rutiner för berednings- och protokollsarbete	10
3.3. Utbildningsnämnden	10
3.3.1. Protokoll	10
3.3.2. Sammanträdeshandlingar	11
3.3.3. Rutiner för berednings- och protokollsarbete	11
3.4. Samhällsbyggnadsnämnden.....	12
3.4.1. Protokoll	12
3.4.2. Sammanträdeshandlingar	13
3.4.3. Rutiner för berednings- och protokollsarbete	13
4. Revisionell bedömning	15
4.1. Kontrollmål	15
4.2. Rekommendationer.....	17

1. *Inledning*

1.1. *Bakgrund*

I kommunallagen finns regler för vad de kommunala protokollen ska innehålla. Utöver att uppfylla lagkraven ska protokollen kunna läsas och förstås av såväl förtroendevalda och anställda inom organisationen, som intresserade medborgare utan ingående kunskaper om kommunal verksamhet och organisation. Detta ställer krav på språk, uppställningar och förmåga att i korta drag ge läsaren en god bild av ärendet.

Merparten av dagens protokollsläsare tar del av protokollen via en datorskärm eller surfplatta. Texter på skärm ställer höga krav på överskådlighet då vi läser långsammare på skärm än på papper samt mer översiktligt. Dataskärmen och surfplattan kräver ett protokoll som har tydliga rubriker, kärnmeningar som lyfter fram det viktigaste och ett språk som är tydligt och enkelt. Vidare är det viktigt att ha klickbara länkar till paragrafer och bilagda skrivelser när protokollen publiceras på kommunens hemsida.

Av förvaltningslagen framgår också att myndigheterna ska sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt.

Ytterligare en viktig aspekt i det demokratiska arbetet är att underlagen till besluten i kallelsen är av god kvalitet. Bristande beredningsrutiner innebär risker i beslutsfattandet som ofta leder till felaktiga beslut. Målsättningen är att nämndernas ledamöter ska känna trygghet i förvaltningens grundläggande beredningsarbete.

Revisorerna i Borgholms kommun har, utifrån en bedömning av risk och väsentlighet, funnit det angeläget att granska den demokratiska processen i kallelser och protokoll.

1.2. *Syfte och Revisionsfråga*

Syftet med granskning är att utifrån ovan angivna bakgrund besvara nedanstående revisionsfråga:

- Är kommunstyrelsens, samhällsbyggnadsnämndens, socialnämndens och utbildningsnämndens kallelser och protokoll ändamålsenligt utformade?

1.3. *Revisionskriterier*

Iakttagelserna som görs i relation till granskningens revisionsfråga och kontrollmål bedöms gentemot följande revisionskriterier:

- Kommunallagen (KL)
- Förvaltningslagen (FL)

1.4. *Kontrollmål*

Revisionsfrågan har besvarats utifrån följande kontrollmål:

- Uppfyller styrelsens och nämndernas protokoll kommunallagens krav?

- Är protokollen tillräckligt informativa och lättförståeliga för en utomstående läsare?
- Är kallelsen utformad så att nämnsledamöterna har ett beslutsunderlag av tillfredsställande kvalitet inom rimlig tid före sammanträdet?
- Finns ändamålsenliga och fastställda rutiner för beredningsarbetet i respektive nämnd?
- Finns rutiner för att tillgängliggöra kallelser och protokoll för allmänheten, exempelvis via kommunens hemsida?

1.5. Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer har genomförts med nämnssekreterarna för kommunstyrelsen, socialnämnden, utbildningsnämnden och samhällsbyggnadsnämnden. Avstämning av granskningsresultatet har också skett med ordförande och förvaltningschef för respektive granskad nämnd.

Dokumentstudierna har utgjorts av en genomgång och analys av styrelsens och nämndernas protokoll. Protokollen har granskats utifrån kommunallagens krav och utifrån ett medborgarperspektiv, d.v.s. huruvida protokollen är tillräckligt informativa och lättförståeliga för en utomstående läsare. Vidare har kommunstyrelsens och nämndernas kallelser med bilagda sammanträdeshandlingar granskats, liksom styrelsens och nämndernas fastställda rutiner för beredningsarbetet.

1.5.1. Avgränsning

Granskningen avgränsas till protokoll för kommunstyrelsen, socialnämnden, utbildningsnämnden och samhällsbyggnadsnämnden under perioden januari-november 2015 samt kallelser med bilagda sammanträdeshandlingar under perioden januari-juni år 2015.

1.5.2. Sakavstämning

Rapporten har sakavstämts av de intervjuade.

2. Regelverk

I kommunallagens 5 kap 57-62 §§ ställs de juridiska kraven på protokollen. Reglerna ska tillämpas av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen och nämnderna. (KL 6 kap 30 §)

Protokollen ska redovisa följande:

- Vilka ledamöter och ersättare som tjänstgjort
- Vilka ärenden som har handlagts
- Lagda yrkanden och förslag som inte har tagits tillbaka
- I vilken ordning ordföranden lagt fram förslag till beslut,
- Genomförda omröstningar och hur de har utfallit
- Vilka beslut som har fattats,
- Vilka ledamöter som har deltagit i besluten och hur de har röstat vid öppna omröstningar
- Vilka reservationer som har anmälts mot besluten.

Protokollet ska justeras senast 14 dagar efter sammanträdet på det sätt som nämnden har bestämt. Senast andra dagen efter det att protokollet har justerats ska justeringen tillkännagivas på kommunens anslagstavla. Av tillkännagivandet ska framgå var protokollet finns tillgängligt och vilken dag det har anslagits. Bevis om anslagsdag ska tecknas på protokollet eller utfärdas särskilt.

De juridiska kraven på protokollen är att betrakta som minimikrav. Protokollen bör innehålla den information som allmänheten, förtroendevalda och tjänstemän behöver för att förstå vad ärendena handlar om. Protokollen utgör också en viktig del i kommunens historieskrivning, varför väl formulerade protokoll med en informativ beskrivning av ärendet är av stor vikt.

Information söks idag av ett stort antal människor via Internet. I syfte att underlätta för den som tar del av protokollen på en dataskärm eller surfplatta, är det lämpligt att i början av protokollet ha en förteckning över de ärenden som har behandlats. När det hänvisas till bilagor bör de dateras så att läsaren vet att den tar del av rätt version. Hänvisning till bilagor bör i största möjliga utsträckning undvikas.

Enligt kommunallagen bestämmer nämnderna tid och plats för sina sammanträden. I nämndernas och styrelsens reglemente regleras vad som ska gälla för tidpunkter för utskick av föredragningslista med bifogade handlingar (kallelsen).

Ansvaret för att föra protokoll ligger formellt på ordföranden, även om protokollets skrivs och praktiskt hanteras av nämndssekreteraren eller annan tjänsteman. Det är ordförande

som svarar för protokollets riktighet och att anslag om justerat protokoll, med uppgift om var protokollet finns tillgängligt, sätts upp på kommunens officiella anslagstavla.

3. Iakttagelser

3.1. Kommunstyrelsen

3.1.1. Protokoll

Det finns en kommunövergripande protokollsmall i Word som nämndsekreterarna ska använda. Protokollsmallen är utformad så att paragraferna läggs in löpande i protokollet, d.v.s. att det inte läggs någon sidbrytning efter varje paragraf. Detta medför att mer än en paragraf kan finnas på varje sida i protokollet.

Kommunstyrelsens protokoll publiceras på hemsidan. Protokollen är försedda med en innehållsförteckning. Innehållsförteckningen är inte klickbar och saknar sidhänvisning.

Protokollen saknar en disposition med fasta underrubriker. Ibland förekommer underrubriker i paragraferna, men oftast inte. Om det finns underrubriker i protokollet beror det på att det finns en bakomliggande tjänsteskrivelse med samma underrubriker. Paragraferna i protokollet har i regel endast huvudrubrik och underrubriken "Beslut". Det är sällan som ärenden sammanfattas, vilket gör att många paragrafer blir långa och svårlästa. Informationsärenden och beslutsärenden blandas i protokollen och det framgår inte alltid av rubriken om ett ärende är ett informationsärende eller ett beslutsärende.

I beslutsärenden finns oftast information om vilket beslutsunderlag som föreligger. Besluten i protokollen presenteras sist i varje paragraf. Besluten skrivs i att-satser och är relativt tydliga. Vid besvarande av motioner och medborgarförslag förekommer i regel också tydliga beslutsformuleringar. De flesta motioner och medborgarförslag föreslås antingen bifallas eller avslås.

Samtliga granskade kommunstyrelseprotokoll uppfyller de formella kraven i kommunallagen. Yrkandena och propositionsordningarna hanteras i huvudsakligen på ett korrekt sätt. I några paragrafer har ordföranden lagt ihop flera yrkanden och behandlat dem som ett, trots att yrkandena har skiljt sig åt.

Redovisning av delegationsbeslut hanteras som ett meddelande. Paragrafen saknar formellt beslut, men det framgår att kommunstyrelsen godkänner redovisningen av delegationsbeslut.

Under perioden januari till juni år 2015 har 16 extraärenden tillkommit i protokollen som inte funnits med i kallelserna. Endast två extraärenden har tagits upp under ärendepunkten "Förändrad dagordning" i protokollet och godkänts av kommunstyrelsen. Övriga extraärenden har tillkommit utan ett formellt godkännande från kommunstyrelsen.

Under granskningsperioden har tio ärenden på kallelsen till kommunstyrelsen inte funnits med i kommunstyrelsens protokoll. Två av dessa har tagits upp under ärendepunkten "Förändrad dagordning" i protokollet och godkänts av kommunstyrelsen. Övriga åtta ärenden har inte behandlats på sammanträdet i enlighet med kallelsen.

3.1.2. *Sammanträdeshandlingar*

Kallelsen till kommunstyrelsen med bilagda handlingar publiceras på hemsidan i enlighet med kommunstyrelsens reglemente. Efter att protokollet har justerats och publicerats på hemsidan plockas kallelserna och de bilagda handlingarna bort därifrån. Kallelsen med bilagda handlingar som skickas till ledamöter och ersättare innehåller även förslag till beslut i ärendena, till skillnad från den som publiceras på hemsidan.

Det finns en kommunövergripande mall för tjänsteskrivelser som samtliga anställda kommer åt via Word. Mallen innehåller följande fasta underrubriker:

- Förslag till beslut
- Sammanfattning av ärendet
- Beslutsunderlag
- Ärendet
- Konsekvensanalys
- Skickas till

Granskningen av kommunstyrelsens sammanträdeshandlingar visar att mallen sällan används vid upprättandet av tjänsteskrivelser. Det saknas tjänsteskrivelse i flertalet beslutsärenden. I ungefär hälften av beslutsärendena har det dock funnits ett beredande protokollsutdrag. I ytterst få ärenden har det funnits både en tjänsteskrivelse och ett protokollsutdrag. Flertalet av de bifogade protokollsutdragen hänvisar till och beskriver innehållet i en tjänsteskrivelse.

Av intervjuerna framkommer att förvaltningen har som rutin att enbart bifoga en tjänsteskrivelse i ett ärende om det inte har behandlats av ett beredande organ innan. Om kommunstyrelsens arbetsutskott har berett ärendet finns tjänsteskrivelsen i regel inskriven i arbetsutskottets protokoll.

3.1.3. *Rutiner för berednings- och protokollsarbete*

Det finns inte några kommunövergripande dokumenterade rutiner för nämndadministrationen eller beredningsarbetet, utöver det som anges i respektive nämnds reglemente. Enligt kommunstyrelsens reglemente ska kallelsen till kommunstyrelsen skickas till varje ledamot och ersättare senast fem dagar före sammanträdesdagen. Kommunkansliet har som rutin att kallelsen skickas fem *arbetsdagar* före sammanträdesdagen. I reglementet anges det också att kallelsen bör åtföljas av föredragningslista och att denna ska skickas digitalt till ledamöter och ersättare i kommunstyrelsen. Föredragningslistan ska enligt reglementet publiceras på hemsidan. Reglementet anger också att det är ordföranden som avgör i vilken utsträckning handlingar som tillhör ett ärende på föredragningslistan ska bifogas kallelsen.

Kallelsen till arbetsutskottet skickas till ledamöterna och ersättarna tre arbetsdagar innan sammanträdet. Arbetsutskottets kallelse och protokoll publiceras inte på hemsidan.

Förutom de rutiner anges i reglementet har kommunkansliet utarbetat fyra flödesscheman som redogör för rutinerna och processerna för hur uppdrag som beslutats av nämnd/styrelse ska hanteras och beredas inom den nämndsadministrativa organisation-

en, hur posthanteringen går till på kommunkansliet och hur ansvarsfördelningen ser ut mellan tjänstemännen, hantering och beredning av motioner samt hantering och beredning av medborgarförslag. Utöver dessa rutiner finns också en äldre dokumenterad rutin från år 2009 "Arbetsrutiner för kommunstyrelsens arbetsutskott, kommunstyrelsen, kommunfullmäktige och personalutskottet". Rutinen har inte reviderats efter att de senaste organisationsförändringarna genomfördes.

Kommunkansliet använder sig av "ärendestopp" inför kallelseutskick till kommunstyrelsen och dess utskott. Med ärendestopp avses en tidsangivelse för när handläggare och nämnder senast ska inkomma med ärenden som ska upp för politisk behandling. Ärendestopp inför arbetsutskottets sammanträde är fem dagar innan sammanträdesdagen, medan ärendestopp i kommunstyrelsen är tolv dagar innan sammanträdesdagen. Rutinerna för ärendestopp är inte dokumenterade, men kommunsekreteraren har som rutin att påminna berörda tjänstemän om att ärendestopp närmar sig.

Beredning inför kommunstyrelsen och arbetsutskottet sker normalt några dagar innan kallelsen upprättas. Kommunsekreteraren sammanställer kallelsen i dialog med kommunstyrelsens ordförande och kommunchefen. Det hålls inga, i förväg bestämda, beredningsmöten för genomgång av ärenden.

3.2. Socialnämnden

3.2.1. Protokoll

Socialnämndens protokoll skrivs i den kommunövergripande mallen, vilket innebär att protokollen skrivs med löpande paragrafer utan sidbrytning. Nämndens protokoll publiceras på hemsidan. Samtliga granskade protokoll uppfyller de formella kraven i kommunallagen.

Protokollen saknar innehållsförteckningar. Beslutet presenteras sist i varje paragraf och skrivs i att-satser. Besluten är oftast tydligt formulerade. Vad gäller protokollens disposition används sällan underrubriker i paragraferna. Ibland förekommer att vissa underrubriker, såsom "Bakgrund", "Bedömning" och ibland "Sammanfattning" och "Handlingar" används. Bakgrundsbeskrivningarna i ärendena är oftast mycket kortfattade. Det händer att vissa paragrafer är mycket långa och sträcker sig över flera sidor. Trots detta kan det vara svårt att som läsare få en kontext i ärendet. De långa paragraferna beror oftast på att en tjänsteskrivelse i sin helhet har lyfts in i protokollet. I merparten av beslutsärendena saknas en tydlig redogörelse av vilket beslutsunderlag som föreligger i ärendet. Arbetsutskottets förslag till beslut redovisas sällan i paragraferna. Protokollen innehåller både informationsärenden och beslutsärenden. De olika ärendetyperna blandas i protokollen och det framgår inte alltid av rubriken om ett ärende är ett informationsärende eller beslutsärende. Det förekommer generellt få yrkanden i protokollen.

Redovisningen av delegationsbeslut hanteras som ett informationsärende under den återkommande paragrafen "Informationspärm". Av paragrafen framgår vilken verksamhetsgren besluten avser och aktuella diarienummer. Nämnden fattar inget formellt beslut där den godkänner redovisningen av besluten. Den månatliga budgetuppföljningen är relativt utförligt beskriven i protokollet och det ekonomiska utfallet framgår tydligt. Där emot skrivs inget tydligt beslut utan redovisningen avslutas med följande lydelse: "Informationen läggs till handlingarna."

Av protokollen framgår att anmälan om jäv görs i en särskild paragraf. I denna anges i vilket ärende som en ledamot har jäv. Vid behandlingen av det aktuella ärendet görs där-
emot ingen notering om jäv.

3.2.2. Sammanträdeshandlingar

Kallelsen till nämnden med bilagda handlingar publiceras på hemsidan i enlighet med nämndens reglemente. När protokollet justerats och publicerats på hemsidan plockas kal-
lelsen och handlingarna bort från hemsidan.

Kallelserna innehåller relativt få handlingar, i vissa beslutsärenden förekommer det inte några handlingar alls. Tjänsteskrivelser med förslag till beslut finns i ett fåtal ärenden per sammanträde, oftast i cirka ett till två ärenden per sammanträde. Enligt de intervjuade lyfts tjänsteskrivelserna in i sin helhet i arbetsutskottets protokoll.

3.2.3. Rutiner för berednings- och protokollsarbete

Socialnämndens reglemente anger att kallelsen ska skickas till varje ledamot och ersättare senast fem dagar före sammanträdesdagen. Granskade kallelser med bilagor har skickats i enlighet med nämndens reglemente. I reglementet anges det också att kallelsen bör åtföl-
jas av föredragningslista och att denna ska skickas digitalt till ledamöter och ersättare i nämnden. Föredragningslistan ska också publiceras på hemsidan. Reglementet anger vi-
dare att det är ordföranden som avgör i vilken utsträckning handlingar som tillhör ett ärende på föredragningslistan ska bifogas kallelsen.

Det finns en dokumenterad rutin på socialförvaltningen som innehåller en checklista för hur kallelsen och protokollet för arbetsutskottet och nämnden upprättas samt hur ut-
skicket går till.

Socialförvaltningen använder sig av stoppdatum inför kallelseutskick. Stoppdatumet är samma dag som kallelsen ska sättas samman och skickas till nämnden. Datumet finns inte dokumenterade, men nämndssekreteraren har som rutin att uppmärksamma hand-
läggare om stoppdatum i samband med ledningsgruppsmöten etc. Handläggarna uppges hålla gällande tidsangivelser.

Beredning inför socialnämnden och arbetsutskottet sker normalt sett en vecka innan sammanträdena. Nämndssekreteraren sammanställer kallelsen, vilket normalt sett sker i dialog med nämndens ordförande och förvaltningschefen. Nämndssekreteraren ingår i socialförvaltningens ledningsgrupp. Det förekommer att ledningsgruppen diskuterar ak-
tuella ärenden som ska upp till nämnden. Det hålls inga, i förväg bestämda, berednings-
möten för genomgång av ärenden.

3.3. Utbildningsnämnden

3.3.1. Protokoll

Utbildningsnämnden använder sig av den kommunövergripande protokollsmallen, vilket innebär att protokollen skrivs med löpande paragrafer utan sidbrytning. Nämndens pro-
tokoll publiceras på hemsidan. Vid granskningstillfället saknades ett antal protokoll på hemsidan. Protokollen har inga innehållsförteckningar. Beslutet presenteras sist i varje

paragraf. Besluten skrivs i att-satser och är relativt tydliga. I början av år 2015 formulerades nämndens beslut i hela beslutsmeningar, men från och med april gäller att-satser.

Protokollen innehåller både informationsärenden och beslutsärenden. De olika ärendetyperna blandas i protokollen och det framgår inte alltid av rubriken om ett ärende är ett informationsärende eller beslutsärende.

Utbildningsnämndens protokoll saknar en disposition med fasta underrubriker. Paragraferna i protokollet har i regel endast huvudrubrik och underrubriken "Beslut". Paragraferna är generellt korta och i många fall saknas en beskrivning av vad ärendet handlar om. Det är även svårt att via protokollen få en uppfattning om hur ärenden har beretts, då protokollsparagrafen inte tydligt redovisar bakomliggande beslutsunderlag. Vi noterar att det i nämndens protokoll från juni år 2015 har skett viss förbättring avseende detta, då de flesta beslutsärenden från och med det protokollet har såväl hänvisning som viss beskrivning av beslutsunderlaget och ärendet i sig.

I granskade protokoll har det inte förekommit några yrkanden.

Anmälan av fattade delegationsbeslut inom nämndens verksamhetsområde redovisas endast i två av åtta granskade protokoll. Ärenderubriken för anmälan av delegationsbeslut lyder enligt följande: "Anmälan av delegation" och följs av texten "Utbildningsnämnden godkänner anmälan av delegationsbeslut". Det framgår inte vad det är för delegationsbeslut som har anmälts. Det finns inte heller någon hänvisning till en bilaga med de fattade delegationsbesluten. Nämnden fattar inget formellt beslut där den godkänner redovisningen av besluten.

3.3.2. Sammanträdeshandlingar

Kallelsen till utbildningsnämnden med bilagda handlingar publiceras på hemsidan i enlighet med nämndens reglemente. Kallelsen med handlingar plockas bort från hemsidan när det justerade protokollet publicerats där.

Granskningen av utbildningsnämndens sammanträdeshandlingar visar att förekommande tjänsteskrivelser har upprättats i den kommunövergripande mallen och gällande disposition har följts. I beslutsärendena finns en tjänsteskrivelse med i cirka hälften av ärendena. Det förekommer inte några beredande protokollsutdrag i ärendena. Istället skickas arbetsutskottets protokoll i sin helhet till nämndens ledamöter och ersättare. Cirka två tredjedelar av nämndens beslutsärenden har beretts av arbetsutskottet.

3.3.3. Rutiner för berednings- och protokollarbete

Utbildningsnämndens reglemente anger att kallelsen ska skickas till varje ledamot och ersättare senast fem dagar före sammanträdesdagen. Vidare anges att kallelsen bör åtföljas av föredragningslista och att denna ska skickas digitalt till ledamöter och ersättare i nämnden. Föredragningslistan ska publiceras på hemsidan. Reglementet anger också att det är ordföranden som avgör i vilken utsträckning handlingar som tillhör ett ärende på föredragningslistan ska bifogas kallelsen. Utöver reglementet finns inga ytterligare dokumenterade rutiner med bäring på berednings- och protokollarbetet i nämnden.

Det sker inga formella beredningsmöten inför nämndens sammanträden. Däremot har utbildningsnämndens ordförande och förvaltningschefen avstämningsmöten per telefon

eller på förvaltningskontoret då kallelsen och aktuella ärenden diskuteras. Nämndens sekreterare deltar i regel inte på dessa möten. Däremot kan information om ärenden inhämtas från stabschef, ekonom, förvaltningssekreterare m.fl. om behov finns. Efter att nämndens ordförande och förvaltningschef stämt av dagordningen och de handlingar som ska skickas ut, informeras nämndssekreteraren om vilka ärenden som ska med i kallelsen. Detta sker i regel sju till åtta dagar innan sammanträdet.

Enligt de intervjuade finns bestämda stoppdatum för ärendeinlämning inför arbetsutskottets respektive nämndens sammanträden. Stoppdatum är sju dagar innan arbetsutskottets respektive nämndens sammanträde, vilket är samma dag som utskicket av kallelsen till arbetsutskottet och nämnden administreras. Ärendestoppet inför arbetsutskottet uppges vara mer flexibelt än det för nämnden, eftersom det i regel sker två utskick inför arbetsutskottets sammanträden. Sju dagar innan sammanträdet skickas dagordningen och de eventuella handlingar som är klara. Ett andra utskick görs två dagar innan sammanträdet då budgetuppföljningen och resterande handlingar skickas. Om ärenden inkommer efter datum för ärendestopp till nämnden så får dessa vänta till nästa sammanträde, om det inte föreligger särskilda skäl för en snabbare beredning. Synpunkter framförs på att det förekommer beslutsärenden som inte anses behöva beslutsunderlag. Ovan nämnda rutiner finns inte dokumenterade.

3.4. Samhällsbyggnadsnämnden

3.4.1. Protokoll

Samhällsbyggnadsnämnden använder sig av den kommunövergripande protokollsmallen, vilket innebär att protokollen skrivs med löpande paragrafer utan sidbrytning. Samhällsbyggnadsnämndens protokoll publiceras på hemsidan. Även protokollen från nämndens arbetsutskott finns att ta del av på hemsidan. Protokollen saknar innehållsförteckningar. Beslutet presenteras främst i varje paragraf.

Besluten skrivs i att-satser och är relativt tydliga. Många ärenden har beslut som utgörs av åtskilliga att-satser. Det förekommer få yrkanden i protokollen. I de fall det förekommer har hanteringen av yrkanden och propositionsordningar skett korrekt i protokollen.

I protokollen förekommer informationsärenden, beslutsärenden och s.k. "diskussionsärenden". Diskussionsärenden utgörs ofta av beslutsärenden som inte är färdigberedda. I dessa ärenden blir beslutet ofta ett uppdrag till förvaltningen att exempelvis återkomma med beslutsunderlag till nästa sammanträde. Det är dock inte alltid som beslut förekommer i diskussionsärendena. De olika ärendetyperna blandas i protokollen. Utseendet och innehållet i de olika beslutsparagraferna skiftar kraftigt beroende på om paragrafen avser behandlingen av ett myndighetsärende eller inte. Paragraferna i ärendena som inte är myndighetsärenden har oftast få underrubriker och i vissa fall ingen alls (exempelvis ärendet planprioritering som är ett återkommande ärende).

I myndighetsärenden används ibland en disposition som innehåller följande underrubriker: "Beslut", "Redogörelse för ärendet", "Bakgrund", "Syfte", "Motivering av beslutet". Men dispositionen i myndighetsärendena skiljer sig mellan de olika ärendetyperna, vilket innebär att det kontinuerligt även förekommer andra underrubriker i paragraferna. I beslutsärenden som inte är myndighetsärenden används ibland även underrubriken "Motivering av beslutet". I vissa myndighetsärenden förekommer underrubriken "Handlingar

som ligger till grund för beslut”, men oftast saknas en tydlig redogörelse av vilket beslutsunderlag som föreligger i såväl ärenden som rör myndighetsutövning som andra beslutsärenden. Arbetsutskottet förslag till beslut redovisas inte i ärendena.

Samtliga granskade protokoll uppfyller de formella kraven i kommunallagen. Vi noterar att redovisning av delegationsbeslut hanteras som ett informationsärende. Paragrafen saknar beslut och underrubriker. Det enda som framgår av paragrafen är följande: ”Redovisning och genomgång av tagna delegationsbeslut.” Vad gäller ärendet om planprioriteringen återges endast beslutet som lyder enligt följande: ”Samhällsbyggnadsnämnden beslutar att godkänna redovisningen av aktuell planprioritering.” Samma gäller för behandlingen av den månatliga budgetuppföljningen. Endast ett beslut anges i protokollet som har lydelsen ”Samhällsbyggnadsnämnden beslutar att med godkännande lägga redovisningen till handlingarna”. Någon information om det ekonomiska utfallet återges inte i protokollet.

3.4.2. Sammanträdeshandlingar

Kallelsen till nämnden inklusive dess handlingar publiceras på hemsidan i enlighet med nämndens reglemente. Kallelsen med handlingar plockas bort från hemsidan när det justerade protokollet publicerats där.

Granskade kallelser med bilagor har skickats i god tid innan nämndens sammanträde. Kallelserna innehåller relativt få handlingar, det är inte ovanligt att det i vissa ärenden inte förekommer några handlingar alls. Tjänsteskrivelser med förslag till beslut finns i stort sett inte alls i de granskade kallelserna. Protokollen ger intrycket av att förvaltningens förslag till beslut ofta presenteras på sammanträdet.

3.4.3. Rutiner för berednings- och protokollarbete

I samhällsbyggnadsnämndens reglemente anges att kallelsen ska skickas till varje ledamot och ersättare senast fem dagar före sammanträdesdagen. Vidare det att kallelsen bör åtföljas av föredragningslista och att denna ska skickas digitalt till ledamöter och ersättare i nämnden. Föredragningslistan ska enligt reglementet publiceras på hemsidan. Reglementet anger också att det är ordföranden som avgör i vilken utsträckning handlingar som tillhör ett ärende på föredragningslistan ska bifogas kallelsen.

Samhällsbyggnadsnämnden kallelse skiljer sig utseendemässigt jämfört med kommunstyrelsen och övriga nämnders kallelser. Ärendena på föredragningslistan är indelade i olika ärendegrupper: Formalia, Rapporter, Diskussions-/Informationsärenden, Beslutsärenden, Planavdelningen, Byggavdelningen, Bygglov och byggsanktionsavgifter, Miljöavdelningen, Alkohol-/serveringstillstånd samt Övriga besluts- och förvaltningsärenden.

Handläggarna använder generellt inte kommunens övergripande mall för tjänsteskrivelse, utan använder istället en egen mall som finns i förvaltningens ärendehanteringssystem. Förvaltningen har utarbetat en dokumenterad rutin för att tydliggöra för handläggarna vilken information som ska finnas i en tjänsteskrivelse till nämnden. Därutöver finns även dokumenterade rutiner för utskick av kallelse och expediering av protokoll.

Föredragningslistan till arbetsutskottet upprättas av nämndssekreteraren några dagar innan sammanträdet. Det sker inget formellt beredningsmöte inför arbetsutskottets sammanträde. Ledamöterna i arbetsutskottet får kallelsen vid sittande bord. Efter arbets-

utskottets sammanträde färdigställs kallelsen till nämnden. Det formella utskicket av kallelsen inklusive handlingar sker i regel en vecka efter arbetsutskottets sammanträde, vilket är cirka en vecka innan nämnden sammanträder.

Samhällsbyggnadsförvaltningen använder sig av ärendestopp inför kallelseutskick till nämnden, vilket infaller tre dagar innan arbetsutskottets sammanträde. Samtliga datum för ärendestopp, utskick, sammanträden och andra för verksamheten viktiga datum dokumenteras för respektive år. Dokumentet upplevs utgöra ett stort stöd för såväl nämndsekreteraren som handläggarna i nämndens ärendehantering.

4. *Revisionell bedömning*

Vi bedömer att styrelsen och nämndernas kallelser och protokoll endast delvis är ändamålsenligt utformade. Vi grundar vår bedömning på att styrelsens och nämndernas protokoll inte är tillräckligt informativa och lättförståeliga för en utomstående läsare och att kallelserna med bilagor brister i beslutsunderlaget. Vi bedömer att samtliga nämnders protokoll huvudsakligen lever upp till kommunallagens krav samt att det delvis finns ändamålsenliga och fastställda rutiner för beredningsarbete i respektive nämnd.

Vi bedömer att om förutsättningar ges för kommunens nämndssekreterare under kommunsekreterarens ledning att utveckla nämnds- och protokollarbetet i kommunen finns goda möjligheter att åtgärda de synpunkter som läggs fram i denna rapport.

Nedan utvecklar vi vår bedömning utifrån respektive kontrollmål.

4.1. *Kontrollmål*

Uppfyller styrelsens och nämndernas protokoll kommunallagens krav?

Vi bedömer att protokollen i stort sett uppfyller de formella kraven i kommunallagen. Vi grundar vår bedömning på att protokollen lever upp till de krav som lagen anger.

Vi noterar att det främst förekommer yrkanden i kommunstyrelsens och socialnämndens protokoll och att dessa huvudsakligen har återgetts på ett korrekt sätt.

Vi bedömer att om extra ärenden tillkommer efter att dagordningen upprättats bör styrelsen eller nämnden fatta ett formellt beslut om förändrad dagordning på sammanträdet.

Vi bedömer att socialnämndens hantering av jäv i protokollet inte är ändamålsenlig. Vi anser att det bör framgå av aktuell beslutsparagraf om en ledamot eller tjänstgörande ersättare inte deltar i handläggningen på grund av jäv.

Vi bedömer att socialnämnden, utbildningsnämnden och samhällsbyggnadsnämnden bör säkerställa att redovisningen av delegationsbeslut återges på ett korrekt sätt i protokollen. Redovisningen av delegationsbeslut är ett beslutsärende och det bör tydligt framgå av beslutet att nämnden godkänner redovisningen.

Är protokollen tillräckligt informativa och lättförståeliga för en utomstående läsare?

Vi bedömer att samtliga nämnders protokoll är otillräckligt informativa och lättförståeliga för en utomstående läsare. Vi grundar vår bedömning på att protokollen till sin struktur är otydliga då en disposition med återkommande, fasta underrubriker inte används av någon nämnd. Vi noterar att samhällsbyggnadsnämnden använder underrubriker i myndighetsärenden, vilket är positivt.

Samtliga nämnders protokoll innehåller också beslutsparagrafer där läsaren inte förses med någon sammanfattning eller bakgrund till beslutet. Vi konstaterar att det också är svårt att få en uppfattning om vilket skriftligt beslutsunderlag som finns i nämndernas

beslutsärenden. Vi bedömer att det är en demokratisk brist då vi anser att nämnderna bör förse läsaren med sådan information även om det i lagen inte finns krav på detta i protokollet.

Är kallelsen utformad så att nämndsledamöterna har ett beslutsunderlag av tillfredsställande kvalitet inom rimlig tid för sammanträdet?

Kommunstyrelsen och samtliga nämnder skickar ut kallelser med bilagor i god tid innan sammanträdet. Vi bedömer dock att beslutsunderlagen inte är av tillfredsställande kvalitet då tjänsteskrivelser där förvaltningen lämnar en sakkunnig analys av ärendet med förslag till beslut ofta saknas. Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det snarare är ett undantag än en regel att en tjänsteskrivelse finns i kallelserna. Ofullständigt och bristfälligt beredda ärenden ökar risken för att de förtroendevalda fattar felaktiga beslut.

Vi bedömer att det inte är ändamålsenligt med två utskick av handlingar till utbildningsnämndens arbetsutskott, där beslutsunderlagen främst skickas ut i "det andra utskicket". Vi anser att de förtroendevalda får för kort tid för genomläsning och att hanteringen riskerar att bidra till stress i nämndsadministrationen.

Vi bedömer att det inte är ändamålsenligt att samhällsbyggnadsnämndens arbetsutskott inte får kallelsen och handlingar skickade till sig i före sammanträdet. Vi anser att de förtroendevalda får för kort tid för inläsning och för diskussioner i sina respektive partigrupper, vilket riskerar att inskränka de förtroendevaldas möjlighet till påverkan.

I samband med upprättandet av en ny protokollsmall rekommenderar vi kommunstyrelsen att även initiera ett arbete för att utveckla en tillämpningsanvisning till gällande kommunövergripande mall för tjänsteskrivelse. Enligt vår bedömning är det viktigt att mallen för tjänsteskrivelse harmonierar med den kommunövergripande protokollsmallen för att på så sätt skapa effektivitet i nämnds- och protokollsarbetet.

Finns ändamålsenliga och fastställda rutiner för beredningsarbete i respektive nämnd?

Vi bedömer att det delvis finns ändamålsenliga och fastställda rutiner för beredningsarbete i respektive nämnd. Vi grundar vår bedömning på att samtliga nämnders reglementen reglerar vissa rutiner vad gäller kallelseutskick och att kommunstyrelsen, socialnämnden och samhällsbyggnadsnämnden har upprättat dokumenterade rutiner för vissa moment i kallelse- och protokollsarbetet.

Vi bedömer att samtliga nämnder bör att upprätta skriftliga rutiner för beredningsprocessens olika delar. Skriftliga rutiner har flera fördelar. En följd av att dokumentera sitt arbetssätt är att man tvingas analysera och kritiskt granska inarbetade rutiner. Med hjälp av skriftliga rutiner är det också lättare för nämndssekreterarna att täcka för varandra, vilket minskar sårbarheten och ökar effektiviteten i nämndens handläggning av ärenden. Efterlevnaden av rutinerna kan med fördel följas upp inom ramen för nämndens internkontrollarbete.

Finns rutiner för att tillgängliggöra kallelser och protokoll för allmänheten, exempelvis via kommunens hemsida?

Rutiner finns för att tillgängliggöra nämndernas protokoll och kallelser på hemsidan. Vi noterar att endast kommunstyrelsen har innehållsförteckningar i protokollen. Vi anser att samtliga nämnders protokoll bör förses med innehållsförteckningar som har bokmärken eller har klickbara länkar till de olika paragraferna. Detta för att underlätta för den som tar del av protokollet på en dataskärm eller surfplatta.

4.2. Rekommendationer

- Vi rekommenderar kommunstyrelsen att initiera ett arbete för att upprätta en kommungemensam protokollsmall med fasta underrubriker för att göra protokollet mer informativa och tillgängliga ur bl.a. ett medborgarperspektiv. Detta kan med fördel göras av en protokollsgrupp bestående av samtliga nämndssekreterare.
- Vi rekommenderar kommunstyrelsen att initiera ett arbete för att utveckla en tillämpningsanvisning till gällande kommunövergripande mall för tjänsteskrivelse. Det är viktigt att mallen för tjänsteskrivelse stämmer överens med den kommunövergripande protokollsmallen, för att på så sätt skapa effektivitet i nämnds- och protokollsarbetet

2016-02-16

Pär Sturesson

Uppdragsledare

Lisa Åberg

Projektledare