

Granskning av kommunstyrelsens ärendebereidnings- process

Borgholms kommun

Mars 2021

Marie Lindblad, certifierad kommunal revisor

Adam Svedlund



Innehållsförteckning

1.	Inledning	3
2.	Iakttagelser och bedömningar	4
2.1.	Kommunallagens bestämmelser om beredning av ärenden	4
2.2.	Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning vid initiering och beredning av ärenden?	4
2.3.	Finns ändamålsenliga riktlinjer för hur ärenden ska beredas inför beslut?	5
2.4.	Är beslutsunderlagen ändamålsenligt utformade?	7
2.5.	Tillämpas kommunallag och riktlinjer för ärendeberedning så att lagens krav kan uppnås?	8
3.	Revisionell bedömning	10
3.1.	Rekommendationer	10
4.	Bedömningar utifrån revisionsfråga	11
5.	Bilaga	12

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna granskat ärendeberedningsprocessen. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsens säkerställt en tillräcklig och ändamålsenlig ärendeberedningsprocess.

Efter genomförd granskning gör vi den samlade bedömningen att kommunstyrelsen **inte helt** säkerställer en tillräcklig och ändamålsenlig ärendeberedningsprocess.

Vår samlade revisionella bedömning baseras på bedömningar av följande revisionsfrågor:

Revisionsfråga 1 - Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning vid initiering och beredning av ärenden?

Revisionsfrågan bedöms som ej uppfylld. Bedömningen grundar sig huvudsakligen på att det saknas en dokumenterad roll- och ansvarsfördelning för ärendeberedningsprocessen och att processen behövs dokumenteras i alla delar.

Revisionsfråga 2 - Finns ändamålsenliga riktlinjer för hur ärenden ska beredas inför beslut?

Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld. Bedömningen grundas på att det i vissa styrande dokument finns regler för ärendeberedningen men att det saknas ett samlat, mer specifikt regelverk för ärendeberedningsprocessen.

Revisionsfråga 3 - Är beslutsunderlagen ändamålsenligt utformade?

Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld. Bedömningen grundas på att det finns en mall för hur tjänsteskrivelser ska vara utformade men att det i övrigt saknas dokumentation av hur beslutsunderlag ska vara utformade.

Revisionsfråga 4 - Tillämpas kommunallag och riktlinjer för ärendeberedning så att lagens krav kan uppnås?

Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld. Bedömningen grundas på att ärendena fattas av korrekt instans och att beredningskravet till fullmäktige uppfylls. Det noteras emellertid brister avseende bl.a. att beredningsfristen för motioner inte hålls och att det saknas beslutsunderlag i vissa ärenden.

Rekommendationer

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att

- säkerställa att ärendeberedningsprocessens samtliga delar samt roller och ansvar i processen dokumenteras. En tydligare och mer dokumenterad process bidrar till ökad kvalitet samt minskar sårbarheten och personberoendet i processen.
- säkerställa att en tjänstemannaberedning införs med syftet att formellt kvalitetssäkra underlagen innan de levereras till de förtroendevalda.
- upprätta ett regelverk för hur beslutsunderlagen ska vara utformade för att säkerställa en standardisering och underlätta för handläggare. Detta regelverk kan med fördel vara kungemensamt för alla nämnder.
- säkerställa en fungerande samverkan kring ärendeberedningen i kommunen för att skapa en samsyn och standardisering kring ärendeberedningen vilket medför en ökad kvalitet i beredning och underlag.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunens revisorer har utifrån en riskbedömning beslutat att granska kommunstyrelsens ärendeberedningsprocess.

Kommunallagen anger att ärenden som ska behandlas av kommunfullmäktige ska beredas. Syftet med beredningen är att ge kommunfullmäktige ett tillförlitligt och allsidigt belyst underlag för beslutet. Beredningen har också en viktig demokratisk funktion, då den ger medborgarna möjlighet att följa ett ärendes behandling innan fullmäktige fattar beslut. Kommunstyrelsen har enligt kommunallagen det övergripande ansvaret att tillse att beslutsunderlag finns i ärenden som ska behandlas av fullmäktige.

Att kommunstyrelsen har en ändamålsenlig ärendeberedningsprocess är således viktig för att säkerställa att kommunala beslut fattas efter välgrundade avvägningar. Om ärendeberedningsprocessen inte är tillräcklig finns risk för att besluten inte är väl underbyggda, vilket i sin tur kan medföra att besluten inte är juridiskt hållbara, besluten får oönskade ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser eller att förtroendet för kommunen påverkas negativt.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsens säkerställt en tillräcklig och ändamålsenlig ärendeberedningsprocess.

Följande revisionsfrågor ska besvaras:

- Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning vid initiering och beredning av ärenden?
- Finns ändamålsenliga riktlinjer för hur ärenden ska beredas inför beslut?
- Är beslutsunderlagen ändamålsenligt utformade?
- Tillämpas kommunallag och riktlinjer för ärendeberedning så att lagens krav kan uppnås?

1.3. Revisionskriterier

- Kommunallagen (2017:725)
- Kommunfullmäktiges styrande dokument

1.4. Avgränsning

Granskningen avgränsas till kommunstyrelsens beredningsprocess inför beslut i kommunfullmäktige fattade under perioden december 2019 till och med december 2020.

1.5. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Dokumentstudierna inbegriper en granskning av ärendeberedningen i ett urval om tio ärenden, i vilka beslut fattats av kommunfullmäktige under perioden december 2019 till och med december 2020.

Digitala intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens presidium, kommunchef, kommunsekreterare samt med berörda handläggare i de ärenden som omfattas av ärendegranskningen.

De intervjuade har getts möjlighet att sakgranska rapporten innan den färdigställts.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Kommunallagens bestämmelser om beredning av ärenden

I kommunallagens 5 kap (2017:725) anges formerna för beredning av ärenden till kommunfullmäktige. Det anges bland annat att innan ett ärende avgörs i fullmäktige ska det ha beretts av antingen en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller en fullmäktigeberedning. Kommunstyrelsen ska alltid ges tillfälle att yttra sig i ett ärende som har beretts av en annan nämnd eller av en fullmäktigeberedning. Kommunstyrelsen ska även lägga fram förslag till beslut ifall en nämnd eller fullmäktigeberedning inte redan har gjort det. Kommunstyrelsen har även i uppdrag att särskilt bereda eller yttra sig i ärenden som ska handläggas av fullmäktige (KL 6 kap 13 § 1). Således ställer kommunallagen krav på att alla ärenden som fullmäktige ska fatta beslut i ska vara beredda. Syftet med beredningstvånget är att de underlag som fullmäktige baserar sina beslut på ska vara allsidigt belysta och tillförlitliga.

I kommunallagens 5 kap 35 § regleras beredning av motioner och medborgarförslag. En motion eller ett medborgarförslag ska beredas så att fullmäktige, om möjligt, kan fatta beslut inom ett år från det att motionen eller medborgarförslaget väcktes. Om beredningen inte kan avslutas inom den ettåriga fristen ska det anmälas till kommunfullmäktige tillsammans med det som framkommit under beredningstiden. Fullmäktige får efter detta besluta om att avskriva motionen eller medborgarförslaget från vidare handläggning.

Det finns även bestämmelser från undantag om beredningstvång. I kommunallagens 5 kap 29–34 §§ anges exempelvis att fullmäktige får besluta om extra val utan beredning och att ett ärende som avser avsägande av uppdrag får beslutas utan beredning. Brådskande ärenden får avgöras utan beredning, men detta kräver att samtliga närvarande ledamöter är överens om det.

Utöver de krav som anges ovan ska fullmäktige även anta en arbetsordning av vilken det ska framgå vad som ska gälla för fullmäktiges sammanträden och för handläggning av ärenden.

2.2. Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning vid initiering och beredning av ärenden?

2.2.1. Iakttagelser

Av kommunstyrelsens reglemente, antaget av kommunfullmäktige 12 december 2018 § 242, framgår att det är ordföranden som ansvarar för att kallelse utfärdas till sammanträdena. Kallelsen ska på ett lämpligt sätt skickas till varje ledamot och ersättare samt annan förtroendevald som får närvara vid sammanträdet senast fem dagar före sammanträdesdagen. Kallelsen bör åtföljas av föredragningslista som ska skickas till ledamöter och ersättare digitalt och även publiceras på kommunens hemsida. Ordföranden bestämmer i vilken utsträckning handlingar som hör till ett ärende på föredragningslistan ska bifogas kallelsen. Av reglementet framgår även att det under kommunstyrelsen ska finnas ett arbetsutskott som även är kommunens budgetberedning, krisledningsnämnd, näringslivsutskott, pensionsmyndighet, personalutskott och trafiknämnd samt ett kultur- och fritidsutskott. De ärenden som ska avgöras av kommunstyrelsen i sin helhet ska normalt beredas av utskotten om beredning behövs. Ordföranden, sammankallande, kommunchefen eller utskottens sekreterare överlämnar sådana ärenden till utskottet.

Av kommunchefsinstruktionen, antagen av kommunstyrelsen 23 januari 2018 § 10, framgår att kommunchefen är ytterst ansvarig för beredning av samtliga ärenden till kommunstyrelsen och dess utskott. För ärenden som kommer från en annan nämnd eller bolag ansvarar kommunchefen för att komplettering görs till ärenden med yttrande och beslutsförslag. Vid intervjuerna redogörs

det för att det är kommunchef som är ansvarig för beredningen av ärenden till kommunstyrelsen och dess utskott.

Av intervjuerna framgår att kommunstyrelsens arbetsutskott sammanträder två gånger i månaden. Ärendena inkommer vanligen till kommunsekreteraren antingen via mail eller ärendehanteringssystemet Evolution ungefär en vecka innan arbetsutskottet sammanträder. Dagordningen för kommunstyrelsens arbetsutskott fastställs dagen innan kallelsen går ut till ledamöterna. Av intervjuer framgår att det inte finns någon formaliserad beredningsgrupp på tjänstemannanivå eller någon politisk beredning innan kallelsen till kommunstyrelsens arbetsutskott skickas ut. Det framgår dock att det sker informella diskussioner av ärenden mellan tjänstepersoner och förtroendevalda. Kommunstyrelsens ordförande är inte ordförande i kommunstyrelsens arbetsutskott men konsulteras kring dagordningen för arbetsutskottets sammanträde innan utskick. Även arbetsutskottets ordförande stämmer av kallelsen innan utskick. Vidare framgår att de förtroendevalda normalt inte tar del av handlingar innan kallelsen till kommunstyrelsens arbetsutskott upprättas. I samband med kallelsen, cirka en vecka innan sammanträdet, får arbetsutskottet del av beslutsunderlagen. Kommunchef och kommunsekreterare stämmer av dagordningen dagen innan den skickas till de förtroendevalda. Vid intervjuerna redogörs det för att det normalt inte tillkommer ärenden på dagordningen eller att ärenden förändras mellan kommunstyrelsens arbetsutskott och kommunstyrelsen men att det ibland förekommer att underlag ändras enligt arbetsutskottets beslut. Det framgår att handlingar i undantagsfall kan presenteras för kommunstyrelsens arbetsutskott med ofullständigt underlag och att beslutsunderlagen i de fallen kompletteras mellan de två arbetsutskottsmötena.

Av intervjuerna framgår att ärendeberedningsprocessen behöver dokumenteras ytterligare för att säkerställa en tydlighet gentemot handläggare. Vidare redogörs det för att kommunsekreteraren ofta får påminna handläggare att inkomma med handlingar till ärenden och att kvalitetsgranskning av underlag genomförs av kommunsekreteraren. Intervjuerna tyder på att det är vanligt att ärenden är i behov av komplettering vid kvalitetssäkringen och att det saknas information om ekonomiska konsekvenser i beslutsunderlagen. Det framgår även av intervjuerna att ett arbete är påbörjat med att ta fram ett årshjul för återkommande ärenden där det ska framgå när handläggare ska inkomma med beslutsunderlag till ärenden som ska behandlas av kommunstyrelsen.

2.2.2. Bedömning

Revisionsfrågan bedöms som ej uppfylld.

Bedömningen grundas på att trots att roll- och ansvarsfördelningen för ärendeberedningsprocessen finns översiktligt beskriven i styrdokument som exempelvis kommunchefens instruktion så utgör inte befintliga dokument ett samlat regelverk. Det saknas fastställda dokument som beskriver ärendeberedningsprocessen och fastställer roller och ansvar. För att skapa ökad tydlighet och förutsägbarhet i ärendeberedningsprocessen konstaterar vi att processens alla delar behövs dokumenteras i större utsträckning än vad som sker i nuläget. Att dokumentera processen bidrar till att skapa kontinuitet samt underlättar vid utveckling och effektivisering av processens olika delar. Vi konstaterar att det saknas tydlighet avseende hur ett beslutsunderlag ska utformas och hur kvalitetssäkringen av underlaget sker. Tydliga anvisningar av vad ett beslutsunderlag ska innehålla medför en tydligare process vid kvalitetssäkring av underlag såväl som att det underlättar för handläggare. Vi bedömer även att det är viktigt med en tydlig gräns för när underlag lämnar förvaltningen och övergår till den politiska nivån.

2.3. Finns ändamålsenliga riktlinjer för hur ärenden ska beredas inför beslut?

2.3.1. Iakttagelser

Av kommunfullmäktiges arbetsordning, antagen 20 april 2020 § 48, framgår att kommunstyrelsen avgör hur de ärenden som fullmäktige ska behandla ska beredas, om inte fullmäktige beslutar något annat. Fullmäktiges presidium beslutar om omfattning och formerna för nämndernas återredovisningar av uppdrag som fullmäktige lämnat. Av kommunfullmäktiges arbetsordning framgår

även former för kallelse och handlingar till fullmäktiges sammanträde. Kommunstyrelsen och övriga nämnders förslag till beslut i de ärenden som har tagits in i kungörelsen ska skickas till varje ledamot och ersättare före sammanträdet. Ordföranden bestämmer i vilken omfattning övriga handlingar i ett ärende ska skickas till ledamöter och ersättare före sammanträdet. Handlingar till sammanträdena ska vara ledamöterna tillhanda senast en vecka före sammanträdet. Av kommunfullmäktiges arbetsordning framgår även formerna för val av kommunstyrelse, vem som är sekreterare för fullmäktige och justering av fullmäktiges protokoll.

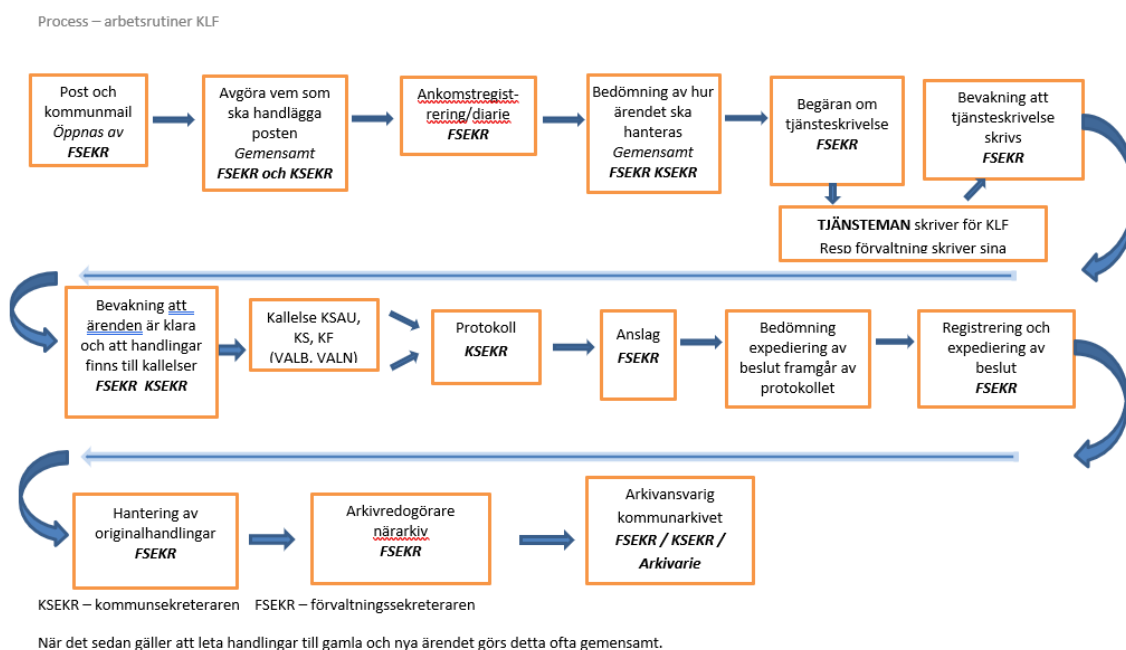
Av fullmäktiges arbetsordning framgår även formerna för hanteringen av motioner och e-förslag. En motion ska vara skriftlig och undertecknad av en eller flera ledamöter. Motionen ska endast innehålla en fråga och får lämnas under ett sammanträde med fullmäktige. Kommunstyrelsen beslutar om remiss för beredning av en motion. Motioner ska beredas så att fullmäktige kan fatta beslut senast ett år från det att motionen väcktes. Kommunstyrelsen ska redovisa motioner som inte har beretts färdigt vid fullmäktiges ordinarie sammanträden i mars och oktober. Ett E-förslag ska vara skriftligt och kan lämnas av den som är folkbokförd i kommunen. E-förslag ska beredas så att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att förslaget väcktes. Kommunstyrelsen ska redovisa de e-förslag som inte har beretts färdigt. Redovisningen ska lämnas till fullmäktige vid ordinarie sammanträden i mars och oktober.

Utöver det som anges ovan och i kommunstyrelsens reglemente samt kommunchefens instruktion så finns det fyra stycken schematiska bilder framtagna. Varje processbild beskriver hur olika typer av ärenden hanteras. Det finns en processbild för respektive hantering av:

- Medborgarförslag
- Motioner
- Uppdrag (beslut om exempelvis utredning under sammanträde)
- Handlingar som inkommer via registraturen

Av processbilderna framgår flödet ett ärende har från det att det aktualiseras till dess att det avslutas eller arkiveras. Nedan är processbild nr. 4 som redogör för hanteringen när ett ärende kommer in till kommunledningsförvaltningen via registraturen och ska hanteras politiskt.

Processbild över arbetsrutiner för staben, kommunledningsförvaltningen



Utöver de dokument som det redogörs för ovan har inte ärendeberedningsprocessen dokumenterats eller beskrivits i riktlinje- eller rutindokument.

2.3.2. *Bedömning*

Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld.

Bedömningen grundas på att det i flera styrande dokument såsom kommunfullmäktiges arbetsordning och kommunstyrelsens reglemente finns regler för ärendeberedningen samt att det finns processbilder för hur olika typer av ärenden hanteras. Vi noterar emellertid att befintliga dokument inte utgör något samlat regelverk där det tydliggörs ansvarsfördelning i själva ärendeberedningen och att det inte finns några fastställda dokument som specifikt reglerar ärendeberedningen eller hantering av ärenden. Det saknas exempelvis tydliga roller för kommunchef, kommunsekreterare respektive politiker i beredningsprocessen. Dessutom finns inte alla ärendetyper hanterade i processkartorna, exempelvis hantering av remisser samt ärenden från andra nämnder.

2.4. **Är beslutsunderlagen ändamålsenligt utformade?**

2.4.1. *Iakttagelser*

Av dokumentationen vi tagit del av framgår att det finns en framtagen mall för tjänsteskrivelse. Mallen innehåller rubrikerna:

- ärendebeskrivning
- beslutsunderlag
- bedömning
- konsekvensanalys
- beslutet skickas till

Under respektive rubrik finns instruktioner till handläggare om vilken information som ska finnas under rubriken. Det redogörs under intervjuerna för att inga rubriker är tvingande i systemet och att det varierar mellan handläggare vilka rubriker som används. Exempelvis använder de flesta handläggare rubrikerna bedömning, ärende och beskrivning på ett likvärdigt sätt men rubriken konsekvensanalys används inte av alla handläggare, vilket också stöds av de genomförda stickproven. I övrigt finns det inga fastställda dokument som reglerar hur beslutsunderlagen ska vara utformade.

Vid intervjuerna redogörs det för att det förekommer att ärenden skickas tillbaka till förvaltningen av kommunstyrelsens arbetsutskott på grund av att beslutsunderlagen inte har varit ändamålsenligt utformade. Det framgår även att ärenden inte skickas tillbaka i samma utsträckning från kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige, men att det förekommer. Som nämns ovan indikerar stickprovet att det saknas beslutsunderlag i vissa ärenden då enbart kommunstyrelsens protokollsutdrag ligger till grund för fullmäktiges beslut.

Det framgår av intervjuerna att när ett ärende kommer från någon av nämnderna till kommunstyrelsen så förekommer det att ärendet går direkt till kommunstyrelsens arbetsutskott eller kommunstyrelsen utan att det har skett någon handpåläggning i form av tjänsteskrivelse eller yttrande från kommunledningskontoret. Vid intervjuerna framförs att beslutsunderlagen i dessa ärenden på grund av detta ofta är otillräckliga. Det framgår vidare att det ibland råder en oklarhet mellan kommunstyrelsen och nämnderna avseende ärenden, vilket ibland medför brister i beredningen och att underlagen inte är tillräckliga när ärendet når kommunstyrelsens arbetsutskott och kommunstyrelsen. Det finns en etablerad nämndsekreterargrupp där ärendeberedning diskuteras men den har varit inaktiv det senaste året med anledning av pandemin. Utökad dialog mellan nämndsekreterarna pekas ut som ett utvecklingsområde för att säkerställa kvalitetsmässiga underlag och ärendehantering.

I instruktionen för kommunchef tydliggörs att kommunchef, för ärenden som kommer från annan nämnd eller bolagsstyrelse ansvarar för att komplettering sker med yttrande och beslutsförslag, t.ex. med avseende på finansiering av förslagen.

Vid intervjuerna framkommer att tidsfristen, gällande att varje ledamot och ersättare i fullmäktige ska kallas till sammanträde minst en vecka före sammanträdesdagen, hålls.

2.4.2. *Bedömning*

Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld.

Bedömningen grundas på att det finns en mall för hur tjänsteskrivelser ska vara utformade. Vi konstaterar emellertid att det i övrigt saknas dokumentation av hur beslutsunderlag ska vara utformade. Som nämns ovan är det viktigt att det finns tydliga anvisningar för hur ett beslutsunderlag som ska behandlas politiskt är utformat, dels för att skapa en kontinuitet för förtroendevalda och dels som ett stöd för handläggare i arbetet med att ta fram beslutsunderlag. Vi konstaterar att kvalitetssäkringen av underlag behövs ges mer tidsutrymme inom ramen för ärendeberegningsprocessen. Inom ramen för denna rapport har vi inte granskat nämndernas ärendehantering men vi noterar att en utökad dialog mellan nämndsekreterarna identifieras som en framgångsfaktor för att säkerställa en likvärdig ärendehantering i hela kommunen.

2.5. **Tillämpas kommunallag och riktlinjer för ärendeberegnning så att lagens krav kan uppnås?**

2.5.1. *lakttagelser*

Inom ramen för granskningen har en djupare granskning av beredningsprocessen skett genom ett urval av nio ärenden i vilka beslut har fattats av kommunfullmäktige under perioden december 2019 till december 2020. Resultatet framgår av 5. Bilaga. Stickprovet visar att beslut fattas av rätt instans. Det noteras att kommunstyrelsen i samband med att man beredde beslutet om policy för föreningsbidrag, Borgholms kommun KF § 19/2020” fattade beslut om att socialnämnden även fortsatt ska fördela och besluta om bidrag inom det sociala området (till skillnad från tjänstepersonernas förslag som var att detta skulle överföras till kommunstyrelsen). Stickprovet indikerar förekomst av att berörda nämnder inte bereds möjlighet att yttra sig över förslag, exempelvis har inte socialnämnden beretts möjlighet att yttra sig i ärendet ”inriktningsbeslut; särskilt boende Ekbacka KF § 99/2020”.

Av granskningen framgår att kommunallagens regler om beredningstvång har följts. Den mall som finns framtagen för tjänsteskrivelser används, men rubriksättningen i tjänsteskrivelserna (protokollsutdragen) varierar. Exempelvis kan nämnas att rubriken ”konsekvensanalys” enbart används i ett fåtal fall. Av intervju framgår att det förekommer att handlingar som ligger till grund för kommunstyrelsens beslut inte alltid ligger till grund även för kommunfullmäktiges beslut eftersom beslutsunderlag ibland plockas bort från ärenden mellan kommunstyrelsens sammanträde och kallelsen till kommunfullmäktige. I två av ärendena där fullmäktige fattade beslut utgjordes beslutsunderlaget enbart av protokollsutdraget från kommunstyrelse.

Vid genomgång av stickproven noteras stora skillnader i tjänsteskrivelsernas utformning. Brister i tjänsteskrivelserna (exempelvis att mallen inte följs) medför brister i protokollens innehåll. Exempelvis avseende avsaknad av konsekvensbeskrivningar.

Urvalet har omfattat två motioner (Motion – återför årskurs 6 till mellanstadiet KF § 11/2020 och Motion – om gratis trygghetslarm KF § 6/2020). Stickprovet visar att beredningsfristen om ett år för motioner inte hålls. Av kommunfullmäktiges protokoll framkommer att det i april och oktober 2020 gjorts en åiterrapportering till kommunfullmäktige av ej besvarade motioner. Av åiterrapporteringen framgår dock inte vad som hittills framkommit av beredningen och inte heller varför motioner som överskridit tidsgränsen på ett år inte kunnat beredas klart.

2.5.2. *Bedömning*

Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld.

Bedömningen grundar sig på att ärendena fattas av korrekt instans och att beredningskravet på ärenden till kommunfullmäktige uppfylls. Vi noterar emellertid brister avseende att beredningsfristen för motioner inte hålls och att det saknas beslutsunderlag i vissa ärenden. För två av ärendena i stickprovet består beslutsunderlaget för kommunfullmäktige endast av kommunstyrelsens protokollsutdrag, utan dess underliggande handlingar. Vi bedömer att det är en brist att kommunfullmäktige inte får även de underliggande handlingarna som beslutsunderlag.

När det gäller beslutet om föreningsbidrag så bedömer vi att om ansvaret för en viss typ av föreningsbidrag ska flyttas mellan nämnder så är det en fråga som ska avgöras i kommunfullmäktige. Vi noterar att beslutet i kommunstyrelsen de facto inte blev någon justering mot tidigare ansvarsfördelning.

3. Revisionell bedömning

Efter genomförd granskning gör vi den samlade bedömningen att kommunstyrelsen inte helt säkerställer en tillräcklig och ändamålsenlig ärendeberedningsprocess.

3.1. Rekommendationer

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att

- säkerställa att ärendeberedningsprocessens samtliga delar samt roller och ansvar i processen dokumenteras. En tydligare och mer dokumenterad process bidrar till ökad kvalitet samt minskar sårbarheten och personberoendet i processen.
- säkerställa att en tjänstemannaberedning införs med syftet att formellt kvalitetssäkra underlagen innan de levereras till de förtroendevalda.
- upprätta ett regelverk för hur beslutsunderlagen ska vara utformade för att säkerställa en standardisering och underlätta för handläggare. Detta regelverk kan med fördel vara kungemensamt för alla nämnder.
- säkerställa en fungerande samverkan kring ärendeberedningen i kommunen för att skapa en samsyn och standardisering kring ärendeberedningen vilket medför en ökad kvalitet i beredning och underlag.

4. Bedömningar utifrån revisionsfråga

4.1. Bedömningar mot revisionsfråga

Revisionsfråga	Kommentar	
Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning vid initiering och beredning av ärenden?	Ej Uppfylld Bedömningen grundas på att trots att roll- och ansvarsfördelningen för ärendeberedningsprocessen finns översiktligt beskriven i styrdokument som exempelvis kommunchefens instruktion så utgör inte befintliga dokument ett samlat regelverk. Det saknas fastställda dokument som beskriver ärendeberedningsprocessen och fastställer roller och ansvar. Vi konstaterar att det saknas tydlighet avseende hur ett beslutsunderlag ska utformas och hur kvalitetssäkringen av underlaget sker. Vi bedömer även att det är viktigt med en tydlig gräns för när underlag lämnar förvaltningen och övergår till den politiska nivån.	
Finns ändamålsenliga riktlinjer för hur ärenden ska beredas inför beslut?	Delvis Uppfylld Bedömningen grundas på att det i flera styrande dokument såsom kommunfullmäktiges arbetsordning och kommunstyrelsens reglemente finns regler för ärendeberedningen samt att det finns processbilder för hur olika typer av ärenden hanteras. Vi noterar emellertid att befintliga dokument inte utgör något samlat regelverk och att det inte finns några fastställda dokument som specifikt reglerar ärendeberedningen eller hantering av ärenden.	
Är beslutsunderlagen ändamålsenligt utformade?	Delvis Uppfylld Bedömningen grundas på att det finns en mall för hur tjänsteskrivelser ska vara utformade. Vi konstaterar emellertid att det i övrigt saknas dokumentation av hur beslutsunderlag ska vara utformade.	
Tillämpas kommunal lag och riktlinjer för ärendeberedning så att lagens krav kan uppnås?	Delvis Uppfylld Bedömningen grundar sig på att ärendena fattats av korrekt instans och att beredningskravet på ärenden till kommunfullmäktige uppfylls. Vi noterar emellertid brister avseende att beredningsfristen för motioner inte hålls och att det saknas beslutsunderlag i vissa ärenden. Vi bedömer att det är en brist att kommunfullmäktige inför vissa beslut bara får kommunstyrelsens protokollsutdrag utan de underliggande handlingarna som beslutsunderlag.	

5. Bilaga

	Rätt instans	Allsidigt underlag	Beretts enligt berednings-tvång	Nämnd yttra sig	Berednings-frist mot-ioner	Tid för beredning	Underlag tillfreds-ställande	Utform-ning av protokoll
1.								
2.								
3.								
4.								
5.								
6.								
7.								
8.								
9.								

1. Taxor för vård och omsorg 2020; ändrad avgift för hemtjänststimme 2020. Enbart KS protokoll som beslutsunderlag. Saknas konsekvensanalys.
2. Motion (Per Lublin ÖP) - återför årskurs 6 till mellanstadiet. Motionen inkom 19 mars 2018 och behandlades av KF januari 2020. Beredningen tog ca 2 år. Saknas konsekvensanalys.
3. Antagande av policy för föreningsbidrag, Borgholms kommun. Beredningen har tagit tre år.
4. Hållbarhetspolicy för Borgholms kommun. Saknas konsekvensanalys
5. Inriktningsbeslut; Särskilt boende Ekbacka. Socialnämnden har inte beretts möjlighet att yttra sig.
6. Godkännande av partistödsredovisning för utbetalat partistöd 2019. Saknas konsekvensanalys och bedömning.
7. Plan- och bygglovstaxa. Saknas konsekvensanalys och bedömning. Miljö- och byggnadsnämnden har fått yttra sig.
8. ANMÅLAN; Motion (Anne Oskarsson SD) om gratis trygghetslarm. Motionen har ännu inte behandlats av KF, efter över ett år.
9. Fastighetsförsäljning; industritomt del av Löttorp 3:67. Enbart KS protokoll som beslutsunderlag.

2021-03-31

Marie Lindblad
Uppdragsledare och projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Borgholms kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 19 maj 2020. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.