

Revisionsrapport

Granskning av nämndernas
och styrelsens
beredningsprocesser

Sandvikens kommun

Hans Gåsste

Juli 2015

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande bedömning	1
2.	Inledning	2
2.1.	Bakgrund	2
2.2.	Uppdraget.....	2
2.3.	Avgränsning och metod.....	2
3.	Allmänt om beredningsprocessen.....	4
3.1.	Kommunalrättslig grund.....	4
3.2.	Allmän grund.....	4
4.	Granskningsresultat	5
4.1.	Inledning	5
4.2.	Kommunstyrelsen	6
4.3.	Individ och familjeomsorgsnämnden	6
4.4.	Kultur och fritidsnämnden.....	7
4.5.	Kunskapsnämnden.....	7
4.6.	Omsorgsnämnden	7
4.7.	Samhällsbyggnadsnämnden.....	8
4.8.	Arbetslivsnämnden	8
4.9.	Enkäten.....	8
4.10.	Gemensamma iakttagelser, kommentarer och bedömningar.....	9

1. *Sammanfattande bedömning*

Med utgångspunkt från revisionsfrågan och kontrollmålen bedömer vi att det finns en ändamålsenlig beredningsprocess som möter de förtroendevaldas önskemål och behov i kommunens nämnder och kommunstyrelsen.

- Det finns i respektive reglemente fastställt hur beredningsprocessen skall utföras.
- Det anges i reglementet respektive ordförandes ansvar och roll i beredningsprocessen.
- Granskningen visar att det inom respektive nämnd och kommunstyrelsen finns ett fungerande arbetssätt för beredningsarbetet.
- Enkätundersökningen visar en generell bild att flertalet av ledamöterna anser att beredningsarbetet fungerar väl.
- Flertalet av ledamöterna upplever att omfattning och kvaliteten på kallelsen/beslutsunderlaget är tillfredsställande.

Övrigt:

I enkäten redovisade flera ledamöter att ekonomiredovisningarna till nämnderna/styrelsen i flera fall skickas ut efter ordinarie kallelse, ibland får man redovisningen på bordet på sammanträdet. Vi bedömer det som otillfredsställande och det är angeläget att man utvecklar arbetssätten och nämndernas sammanträdesplanering så att ekonomiska redovisningar lämnas till ledamöterna i nämnder och styrelsen i ordinarie kallelse.

Vidare visar enkäten att man i vissa fall inte är införstådd med den i reglementena fastställda ordningen för beredning av ärenden. Detta bör tydliggöras. Arbetslivsnämnden kommer att med utgångspunkt från vad som föreskrivs i dess reglemente att göra en nämndspecifik beskrivning av sin egen beredningsprocess. Denna skall sedan läggas in i nämndens dokumenthanteringsplan. Vår uppfattning är att det är en mycket bra åtgärd.

Slutligen bör respektive nämnd/styrelsen föra en diskussion med utgångspunkt från de kommentarer som lämnades i enkäten. Syftet med den diskussionen skall vara att ytterligare tydliggöra och utveckla beredningsprocesserna i nämnderna och styrelsen.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Beredningen av ärenden i nämnder och styrelsen är en väsentlig del av de demokratiska processerna i en kommun. Respektive nämnd och kommunstyrelsen har fått sitt uppdrag av fullmäktige specificerat i reglementet. Reglementet är den handling där fullmäktige har delegerat sina beslutsbefogenheter till nämnderna inom olika områden.

För att nämnderna och kommunstyrelsen skall kunna uppfylla sina uppdrag gentemot fullmäktige är det av stor vikt att de rutiner och processer som tillämpas för beredning av ärenden till nämnden/styrelsen är ändamålsenliga och utformade så att samtliga ledamöterna upplever trygghet i att ärendena/beslutsunderlagen är tillräckligt utredda och håller en kvalitet som innebär att ledamöterna känner trygghet inför sitt beslutsfattande.

2.2. Uppdraget

Utifrån revisorernas risk och väsentlighetsanalys har PwC fått i uppdrag att genomföra en granskning med syftet att följa upp om nämnderna och kommunstyrelsen har ändamålsenliga beredningsprocesser.

Revisionsfråga

Har nämnderna och kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig beredningsprocess så att den möter de förtroendevaldas önskemål och behov?

Kontrollmål

- Finns tydliga och fastställda beredningsrutiner i kommunens nämnder och kommunstyrelsen?
- Är roller och ansvar tydliga avseende beredningsarbetet inom respektive nämnd och kommunstyrelsen?
- Finns ett fungerande arbetssätt avseende beredningsarbetet inom respektive nämnd och kommunstyrelsen?
- Upplever ledamöterna i respektive nämnd och kommunstyrelsen att beredningsarbetet håller tillräcklig kvalitet?
- Upplever ledamöterna i nämnderna och kommunstyrelsen att omfattningen och kvaliteten på kallelser är av hög kvalitet?

2.3. Avgränsning och metod

Granskningen gäller kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden, kunskapsnämnden, arbetslivsnämnden, individ och familjeomsorgsnämnden, omsorgsnämnden och kultur-och fritidsnämnden.

För att få svar på revisionsfrågan och de till revisionsfrågan hörande kontrollmålen har vi genomfört intervjuer med samtliga nämnders nämndsadministratörer. Vi har också skickat en webb-enkät till samtliga ordinarie ledamöter i kommunens nämnder och kommunstyrelsen. Vidare har vi inhämtat och gått igenom relevant dokumentation kring granskningsområdet.

3. Allmänt om beredningsprocessen

3.1. Kommunalrättslig grund

I kommunallagens 5 kapitel §§ 26-32 finns de formella reglerna kring det s.k. beredningstvånget. Det reglerar beredningen av ärenden som skall behandlas av fullmäktige. Kommunstyrelsen skall alltid ges tillfälle att yttra sig i ett ärende som beretts av annan nämnd eller en fullmäktigeberedning. Dessutom innebär beredningstvånget att den nämnd som berörs av ärendet alltid skall ges tillfälle att yttra sig innan frågan behandlas av fullmäktige. När det gäller nämnderna och styrelsen finns inga regler i kommunallagen. Däremot anger förvaltningslagen hur s.k. myndighetsärenden skall hanteras/beredas vid myndighetsutövning.

Respektive ordförande ansvarar för kallelsen till sammanträdet. Denne bestämmer också i vilken utsträckning handlingar som tillhör ett ärende på föredragningslistan skall bifogas kallelsen. Detta framgår av respektive nämnds/styrelsens reglemente. Med denna skrivning innebär det att ansvaret för beredningsprocessen och hur den utförs ligger hos respektive ordförande.

3.2. Allmän grund

I Sverige finns ca 40 000 förtroendevalda i kommuner och landsting varav ca 97 % är fritidspolitiker. Av dessa är en stor del nyvalda 2014. Det innebär att de förtroendevalda vid sidan av det ordinarie arbetet, studier etc. har fått fullmäktiges uppdrag och ansvar att styra och prioritera resurser, omfattning och kvalitet inom kommunens olika verksamheter. Dessutom är den kommunala verksamheten till mycket stor del styrd av speciallagar inom olika områden. En grundläggande faktor för det kommunala förtroendemannauppdraget är att de förtroendevalda är s.k. lekmän. Ordet lekman betyder ”*inom området oskolade personer*”. Det innebär att de förtroendevalda inte förväntas ha specifik sakkunskap om det område man ansvarar för som nämnds/styrelseledamot. I kommunallagens 6 kap. 7 § (*ansvarsparagrafen*) framgår att samtliga nämnd/styrelseledamöter delar ansvaret lika för den verksamhet man har inom sitt ansvarsområde. Förvaltningen, med undantag för några få funktioner, rektor, förskolechef och räddningschef, har enligt kommunallagen inget ansvar för verksamheten. Däremot har förvaltningen ett ansvar att fullgöra de uppdrag som fastställs av nämnderna/styrelsen.

Beredningen av ärenden i en kommun är en viktig del i den demokratiska processen. Syftet med beredningsprocessen är att så brett och ingående som möjligt utreda och belysa ärendena som överlämnas till de förtroendevalda för beslut. Eftersom samtliga i en nämnd/styrelse har lika ansvar för besluten är det av vikt att samtliga ledamöter upplever att den process som finns för framtagande av beslutsunderlag är ändamålsenlig och tydlig.

4. Granskningsresultat

4.1. Inledning

I samtliga reglementen, som fastställts av fullmäktige den 15 december 2014, regleras både beredningsförfarandet samt kallelseförfarandet. När det gäller nämnderna framgår följande:

”De ärenden som skall avgöras av nämnden i sin helhet ska beredas av ordförandeberedningen. Ordförandeberedningen består av de ledamöter som ordföranden bestämmer, dock ska förste och andre vice ordföranden alltid ha rätt att ingå. När ärendet beretts ska ett förslag till beslut läggas fram. Vid oenighet inom ordförandeberedningen ska ordförandes förslag gälla”

När det gäller kallelseförfarandet framgår följande:

”Ordföranden ansvarar för kallelse till sammanträdet. Kallelsen ska vara skriftlig med uppgift om tid och plats för sammanträdet. Kallelsen skall på lämpligt sätt skickas till varje ledamot och ersättare samt till annan förtroendevald som får närvara vid sammanträdet. Kallelse ska skickas minst sju kalenderdagar före sammanträdesdagen. Kallelsen bör åtföljas av föredragningslista. Ordföranden bestämmer i vilken utsträckning handlingar som tillhör ett ärende på föredragningslistan ska bifogas kallelsen. I undantag får kallelse ske på annat sätt. När varken ordföranden eller vice ordförande kan kalla till sammanträde ska den ledamot som har längst tjänstgöringstid i nämnden göra detta.”

I kommunstyrelsens reglemente framgår att ärendena skall beredas av respektive utskott eller en ordförandeberedning.

Kommunstyrelseförvaltningen har utarbetat en kommungemensam mall för tjänsteskrivelser som skall användas av samtliga nämnder och kommunstyrelsen.

Bedömningar och kommentarer:

Skrivningen i reglementet innebär att även oppositionen medverkar vid ordförandeärendeberedningen. Detta är en nyhet från årsskiftet 2014/15. Vi bedömer detta vara av stort värde för ”breddning” av engagemanget. Vidare framgår tydligt att det är ordförandens förslag till beslut som skall gälla efter diskussionen i ordförandeberedningen.

När det gäller kallelseförfarandet framgår tydligt ordförandens ansvar dels att skicka kallelsen dels ordförandens ansvar att bestämma i vilken utsträckning handlingar skall bifogas kallelsen.

4.2. Kommunstyrelsen

Ärenden som inkommer eller upprättas inom kommunstyrelsen registreras och hanteras av kommunstyrelseförvaltningen. Kommunsekreteraren fördelar ärendena till berört utskott. Inom kommunstyrelseförvaltningen sker inledningsvis en tjänstemannaberedning som består av kommunstyrelsens cheftjänstemän. Kommunsekreteraren upprättar därefter en ärendelista som överlämnas till den formella kommunalrådsberedningen/ordförandeberedningen. Samtliga kommunalråd deltar i kommunstyrelsens kommunalrådsberedning. Vid kommunalrådsberedningen fastställs ärendelistan till kommunstyrelsen och dess utskott.

Därefter bereds ärendena i ordförandeberedningen i den ordning som fastställts i reglementet. I ordförandeberedningen ingår även företrädare från oppositionen samt kommunchef och kommunsekreterare. Noterbart är att dagordningen fastställs på kommunalrådsberedningen där oppositionen inte deltar.

I reglementet framgår att kommunstyrelsens ärenden skall beredas av respektive utskott alternativt i ordförandeberedningen. I kommunstyrelsen har det varit sparsamt med beredning av ärenden i ordförandeberedningen. Man kommer under året att utvärdera sitt sätt att bereda ärenden inom kommunstyrelsen. Till skillnad från övriga granskade nämnder är det majoriteten som deltar vid kommunalrådsberedningen och formulerar förslag till beslut i kommunstyrelsen och dess utskott. Kommunstyrelsens beredningsprocess skall utvärderas under hösten.

Bedömningar och kommentarer:

Vi bedömer att beredningsprocessen i kommunstyrelsen följer det som anges i reglementet. Dock anser vi att det bör föras en diskussion för att ”bredda” deltagandet i beredningsarbetet så att man arbetar på lika sätt som i nämnderna.

4.3. Individ och familjeomsorgsnämnden

Nämnden har ett individutskott bestående av tre ledamöter. Ärendelista och tillhörande dokument sammanställs av nämndsekreteraren och denna hämtas av respektive ledamot inför sammanträdet på grund av att ärendena omfattas av sekretess. På sammanträdet deltar förutom utskottet även de tjänstemän som har berett ärendena samt nämndsekreteraren. Då sammanträdet avslutats samlar nämndsekreteraren in samtliga handlingar och kör dem genom en dokumentförstörare. Denna rutin finns för att säkerställa sekretessen i individärendena.

Ärenden som skall hanteras av nämnden registreras av nämndens registrator och hanteras inledningsvis av nämndsekreteraren. Nämndsekreteraren och förvaltningschefen stämmer av samtliga ärenden som skall hanteras av nämnden. Då upprättas en ärende lista som lämnas till ordförandeberedningen. I ordförandeberedningen ingår förutom ordföranden, vice ordförande och andre vice ordförande. Andre vice ordförande representerar oppositionen. På

ordförandeberedningen fastställs dagordningen samt förslag till beslut till nämnden.

Bedömningar och kommentarer:

Vi bedömer att beredningsprocessen i nämnden är ändamålsenlig och i enlighet med det fastställda reglementet.

4.4. Kultur och fritidsnämnden

Nämndsekreteraren är tillika nämndens registrator. Ärenden som skall till nämnden sammanställs av nämndsekreteraren på en lista som skickas till deltagarna i ordförandeberedningen som består av ordförande, vice ordförande och andre vice ordförande. Nämndsekreteraren samråder med förvaltningschefen innan listan skickas ut.

På ordförandeberedningen medverkar förutom förvaltningschef och nämndsekreteraren även förvaltningsekonomen. På ordförandeberedningen fastställs dagordning och förslag till beslut.

Bedömningar och kommentarer:

Vi bedömer att beredningsprocessen i nämnden är ändamålsenlig och i enlighet med det fastställda reglementet.

4.5. Kunskapsnämnden

Ärenden som skall hanteras i nämnden sammanställs av nämndsekreteraren efter samråd med förvaltningschefen. Inom förvaltningen har man regelmässigt ett ledningsmöte för diskussion och genomgång av ärenden. Därefter överlämnas sammanställningen till ordförandeberedningen som består av ordförande, vice ordförande och andre vice ordförande. På ordförandeberedningen fastställs dagordning och förslag till beslut.

Bedömningar och kommentarer:

Vi bedömer att beredningsprocessen i nämnden är ändamålsenlig och i enlighet med det fastställda reglementet. Dock framgick av granskningen att man vid ordförandeberedningen i vissa fall ändrat innehållet i framlagda tjänsteskrivelser från förvaltningen. Vi bedömer detta vara ett felaktigt förfarande. Se kommentarerna under punkt.4.10.

4.6. Omsorgsnämnden

De ärenden som skall hanteras av nämnden registreras av förvaltningen. Nämndsekreteraren sammanställer tillsammans med förvaltningschefen en lista på de ärenden som skall lämnas till ordförandeberedningen. På ordförandeberedningen som består av ordförande, vice ordförande och andre vice ordförande fastställs dagordning och förslag till beslut.

Bedömningar och kommentarer:

Vi bedömer att beredningsprocessen i nämnden är ändamålsenlig och i enlighet med fastställt reglemente.

4.7. Samhällsbyggnadsnämnden

Inom samhällsbyggnadsförvaltningen finns en tjänstemannaberedning som består av förvaltningschef, avdelningschefer samt nämndsekreterare. De ärenden som man där bedömer skall hanteras av nämnden överlämnas genom nämndsekreterarens försorg till ordförandeberedningen. Ordförandeberedningen består av ordförande, vice ordförande och andre vice ordförande. Man har också fastställt att samtliga ledamöter i nämnden skall delta i minst en ordförandeberedning under året. På ordförandeberedningen fastställs dagordning och förslag till beslut.

Det pågår ett arbete inom förvaltningen för att utveckla och klargöra formerna för tjänstemannaberedningen. Man upplever att det finns otydligheter idag.

Bedömningar och kommentarer:

Vi bedömer att beredningsprocessen i nämnden är ändamålsenlig och i enlighet med fastställt reglemente. Vidare anser vi att det är bra att samtliga ledamöter får möjlighet att delta på ordförandeberedningen.

4.8. Arbetslivsnämnden

De ärenden som skall hanteras av nämnden registreras och sammanställs av nämndsekreteraren. Diskussioner kring aktuella ärenden sker kontinuerligt mellan ordförande, förvaltningschef och nämndsekreterare. Nämndsekreteraren överlämnar en sammanställning av ärenden till ordförandeberedningen som består av ordförande, vice ordförande och andre vice ordförande. På ordförandeberedningen fastställs dagordning och förslag till beslut.

Den beredningsprocess man har idag kommer att beskrivas i nämndens dokumenthanteringsplan för att tydliggöra processerna.

Bedömningar och kommentarer:

Vi bedömer att beredningsprocessen i nämnden är ändamålsenlig och i enlighet med fastställt reglemente. Vidare anser vi att det är av stort värde att nämndens beredningsprocess fastställs i dokumenthanteringsplanen.

4.9. Enkäten

Webb-enkäten hade en svarsfrekvens på 46 %. Det är en för låg svarsfrekvens för att kunna dra relevanta slutsatser. Dock ger det en indikation på ledamöternas uppfattningar. I enkäten fanns också ett utrymme för egna kommentarer. I enkäten redovisas samtliga berörda nämnder/kommunstyrelsen med kommentarer kopplade till respektive fråga. Enkätresultatet finns som **bilaga** till rapporten.

Bedömningar och kommentarer:

Sammantaget visar enkäten att man till stor del är nöjd med det beredningsförfarande man har i respektive nämnd/styrelsen. Resultatet av enkäten och de lämnade kommentarerna bör ligga till grund för en diskussion i respektive nämnd för att ytterligare klargöra roller och ansvar i beredningsarbetet.

4.10. Gemensamma iakttagelser, kommentarer och bedömningar

Kommunledningskontoret har utarbetat ett flertal styrdokument och rutinbeskrivningar för att stödja det administrativa arbetet i Sandvikens kommun. När det gäller beredningsprocessen så finns förutom det som framgår av respektive nämnds reglemente även en mall för tjänsteskrivelser som skall användas av samtliga nämnder och förvaltningar. Granskningen visar att man i stor omfattning använder denna mall. Ärenden som levereras till ordförandeberedningarna är till övervägande del i form av tjänsteskrivelser.

En kommungemensam mall för tjänsteskrivelser uppnår flera syften. Det blir enklare för de förtroendevalda att ta del av förvaltningens utredningar och förslag, det blir en enhetlighet i protokollen från nämnderna och styrelsen. Vidare är tjänsteskrivelsen en tydlig gräns i ansvarsfördelningen mellan politik och förvaltning. Det innebär att förvaltningarna med sina professionella handläggare utreder och lämnar förslag till de förtroendevalda. De förtroendevalda, som enligt kommunallagens 6 kap 1 § ansvarar för verksamheterna, har då att ta ställning till de upprättade förslagen i tjänsteskrivelserna.

Kvalitetssäkringen av innehållet i tjänsteskrivelserna anser vi som en uppgift för respektive förvaltningschef. Denne har en viktig funktion att säkerställa och ansvara för innehåll, kvalitet och utformning av tjänsteskrivelserna. Respektive förvaltningschef är kontaktpunkten mellan politik och förvaltning.

Granskningen visar att det i något fall händer att man i ordförandeberedningen från politiskt håll vill gå in och ändra på innehållet i den tjänsteskrivelse som levererats från förvaltningen. Detta bedömer vi vara fel. Det förslag som kommer från förvaltningen får inte ändras innehållsmässigt. Däremot är det självklart att nämnden med utgångspunkt från det lämnade förslaget får fatta vilket beslut som helst. Syftet med detta är att läsaren av det kommunala protokollet skall kunna se vad förvaltningen har lämnat för förslag och vilken ställning nämnden har tagit med utgångspunkt från det lämnade förslaget. I de fall det förekommer bedömer vi att nämnden bör se över sina rutiner.

Ett gemensamt problem för samtliga nämnder är ekonomirapporteringen på sammanträdena. Kallelser till nämndsammanträdena skall enligt reglementena skickas minst sju dagar innan sammanträdena. I många fall lämnas ekonomirapporter senare än dessa sju dagar, i vissa fall direkt på sammanträdena. Detta bedömer vi som bristfälligt. Problemet är att nämndernas sammanträdestider och ekonomikontorets handläggningstider för att kunna presentera korrekta ekonomirapporter inte stämmer överens. Vår uppfattning är att man gemensamt behöver hitta en lösning. Vi bedömer det som otillfredsställande att ledamöterna inte kan ta del av relevanta ekonomiska redovisning i god tid inför sammanträdena.

Hans Gässte

Projektledare

Pär Månsson

Uppdragsledare