

Granskning av ärendeberedningsprocessen

Svenljunga kommun

Mars 2021

Markus Zackrisson, Projektledare

Jacob Svensson, Projektmedarbetare




Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	3
Revisionskriterier	3
Avgränsning	3
Metod	3
lakttagelser och bedömningar	4
Revisionsfråga 1	4
lakttagelser	4
Bedömning	4
Revisionsfråga 2	4
lakttagelser	4
Bedömning	4
Revisionsfråga 3	4
lakttagelser	4
Bedömning	5
Revisionell bedömning	5
Rekommendationer	5
Bedömningar utifrån revisionsfråga	6
Bedömningar mot revisionsfrågor	6
Rekommendationer	7
Bilagor	8

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har PwC granskat den formella ärendeberedningsprocessen. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden samt barn- och utbildningsnämnden har en formellt riktig ärendeberedningsprocess.

Bedömningen baseras på iakttagelser och bedömningar av följande revisionsfrågor:

Revisionsfråga	Kommentar	
Säkerställs en tillräcklig beredning inför beslutsfattande?	Uppfyllt <ul style="list-style-type: none">• Kommunstyrelsen samt granskade nämnder har i allt väsentligt upparbetade ärendehanteringsprocesser.• Kvalitetssäkring av underlag sker både vid tjänstemannaberedning och vid politisk beredning inför sammanträden.• Intervjuer indikerar att beslutsunderlag är tillräckliga och allsidigt belysta samt att beredningen inför beslut i allt väsentligt är tillräcklig.	
Finns fastställda, dokumenterade och ändamålsenliga riktlinjer och rutiner för ärendeberedningsprocessen i respektive nämnd?	Delvis <ul style="list-style-type: none">• Övergripande dokumenterade riktlinjer och rutiner för ärendeberedningsprocessen som utarbetats på en kommunövergripande nivå saknas.• Rutiner upprättade på förvaltningsnivå som i sin helhet beskriver ärendeberedningsprocessen saknas. Däremot återfinns rutiner och riktlinjer som beskriver enskilda moment kopplade till ärendeberedningsprocessen i större utsträckning.• Vår granskning indikerar att efterlevnaden av rutiner och riktlinjer är god, i den mån de finns.	
Finns en tydlig organisation där roller, ansvar och befogenheter i ärendeprocessen är definierade och dokumenterade?	Ej uppfyllt <ul style="list-style-type: none">• Roller och ansvar finns i låg utsträckning dokumenterade i styrande dokument inom respektive styrelse/nämnd. I praktiken tillämpas inarbetade arbetsrutiner som definierar roller och ansvar.• Intervjuer indikerar på att roller och ansvar inom ärendeberedningen i begränsad	

utsträckning upplevs vara tydliga. Vi noterar även att stödresurser i låg utsträckning finns att tillgå.

Finns en tillräcklig grad av styrning och formalisering av beslutsunderlagens utformning och innehåll?

Uppfyllt

- Dokumenterade mallar och rutinbeskrivningar för upprättande av underlag finns i allt väsentligt i tillräcklig utsträckning.
- Intervjuer indikerar på att stödjande dokument i form av rutinbeskrivningar och mallar i hög utsträckning upplevs som tillräckliga.



Utifrån genomförd granskning är vår sammanfattande revisionella bedömning är att kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden och barn- och utbildningsnämnden **inte helt** har en formellt riktig ärendeberedningprocess.

Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i vår granskning lämnas följande rekommendationer:

- Nämnderna utvärderar ärendeberedningsprocessen kontinuerligt.
- Kommunstyrelsen och nämnderna prövar behovet av ytterligare verksamhetsspecifik anpassning av riktlinjer samt behovet av stödresurser.
- Kommunstyrelsen och nämnderna säkerställer tydligt dokumenterade och definierade roller, ansvar och befogenheter.

Inledning

Bakgrund

Ärendehantering inför ett sammanträde i ett politiskt organ är en process med många medverkande med olika uppgifter. Om ärendeprocessen inte är tillräckligt tydlig och funktionell finns risk för att beslut fattas på fel nivå eller att de beslutsunderlag som nämnd, styrelse och kommunfullmäktige ställs inför håller en ojämn kvalitet. Ofullständiga underlag riskerar att leda till att beslut fattas på otillräckliga eller i sämsta fall felaktiga grunder vilket i förlängningen kan leda till kvalitetsbrister i verksamheten och höga kostnader. Det finns också risk för att insynen i den demokratiska processen begränsas. Brister i beredningen av ett ärende kan även medföra att beslut överklagas.

I kommunallagen anges att innan ett ärende avgörs av fullmäktige, ska det ha beretts antingen av den nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning (5 kap. 26-27 §§). Om ett ärende endast har beretts av en fullmäktigeberedning, ska den nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör alltid ges tillfälle att yttra sig. Kommunallagen reglerar inte i detalj hur nämnders beredning av ärenden ska gå till. Det är däremot brukligt att kommunfullmäktige genom reglementen fastslår beredningsordningen mellan nämnderna och styrelsen. Avsaknad av detaljreglering i kommunallagen innebär även att nämnderna bör se till att det finns rutiner och regler för hur beredning av de ärenden som ska behandlas i nämnden ska gå till. Det handlar såväl om kvalitet på besluten som att rättssäkerheten upprätthålls.

Utifrån risk- och väsentlighetsanalys har revisorerna i Svenljunga kommun valt att granska ärendeberedningsprocessen.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden och barn- och utbildningsnämnden har en ändamålsenlig ärendeberedningsprocess.

För att bedöma granskningens syfte har följande revisionsfrågor utarbetats:

- Säkerställs en tillräcklig beredning inför beslutsfattande?
- Finns fastställda, dokumenterade och ändamålsenliga riktlinjer och rutiner för ärendeberedningsprocessen i respektive nämnd?
- Finns en tydlig organisation där roller, ansvar och befogenheter i ärendeprocessen är definierade och dokumenterade?
- Finns en tillräcklig grad av styrning och formalisering av beslutsunderlagens utformning och innehåll?

Revisionskriterier

- Kommunallagen (2017:725)
- Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
- Förvaltningslagen (2017:900)
- Reglementen och styrande dokument

Avgränsning

Denna granskning är avgränsad till beredning av ärenden som kan laglighetsprövas enligt kommunallagen. Därmed innefattar granskningen inte beredningen av ärenden som berör myndighetsutövning mot enskild eller av ärenden som bereds i enlighet med regler i speciallagstiftning.

I övrigt se syfte och revisionsfrågor.

Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier av styrande dokument som t.ex. riktlinjer, rutin- och processbeskrivningar, protokoll, delegationsordningar och reglementen.

Kompletterande intervjuer har även genomförts med ordförande samt nämndsekreterare inom respektive nämnd.

Politisk beredning och tjänstemannaberedning

Vi inleder denna rapport med en vedertagen definition av begreppet beredning.

Politisk beredning: Beredning inför nämndsammanträde - genomgång av aktuella ärenden - ser efter så att underlaget som ska sändas ut i kallelsen är tillräckligt för att ge nämnden ett bra beslutsunderlag.

Tjänstemannaberedning: En typ av utredning, ett sätt att förbereda ett ärende innan det går till beslut. Beredningen kan göras av tjänstemän som tar fram fakta i ärendet och inhämtar synpunkter från andra verksamheter.

Iakttagelser och bedömningar

Säkerställs en tillräcklig beredning inför beslutsfattande?

Iakttagelser

Ärendeberedningsprocessen

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av processbeskrivningar kopplat till ärendeberedning, samt tillhörande delprocesser som beskriver hur ärenden ska hanteras. D.v.s från att ett ärende inkommer/upprättas till att ärendet har behandlats av beslutande organ. Av intervjuer framgår att processbeskrivningarna i stor utsträckning är framtagen på verksamhetsnivå och inte behandlad av kommunstyrelse eller nämnder.

Granskningen visar att kommunstyrelsen samt granskade nämnder i allt väsentligt har likartade ärendeberedningsprocesser. Kommunstyrelsen och samtliga granskade nämnders ärendeberedning innefattar tjänstemannaberedning, politisk beredning samt beredning i arbetsutskott. Granskning av processen visar att det på tjänstemannanivå finns tjänstemannaberedning samt på politisk nivå förekommer presidieträffar (ordförandeberedning).

Tjänstemannaberedning

Kvalitetssäkring av underlag sker i olika steg. I ett första steg ansvarar den tjänsteperson som handlägger ärendet ofta tillsammans med förvaltningschef/enhetschef för att ärendet är tillräckligt berett. Handläggaren skriver underlag och tar in synpunkter från de instanser eller funktioner som kan tänkas vara berörda. Till varje ärende ska det finnas tillräckligt med underlag för att ledamöterna i slutänden ska kunna fatta beslut. Detta ska ske innan ärendet anmäls till tjänstemannaberedningen.

Inom kommunstyrelseförvaltningen är de inkluderade tjänstepersonerna kommunchef, kanslichef, IT-chef, ekonomichef och kommunsekreterare. De som handlägger ärenden

har innan de tas upp för tjänstemannaberedningen även haft dialog med berörda chefer som har ärenden som ska behandlas politiskt.

Tjänstemannaberedningen har inget beslutsmandat och har skapats på initiativ av tjänstemannaorganisationen. I tjänstemannaberedningen föredrar nämndens ledande tjänsteperson (förvaltningschef/enhetschef) ärenden som ska beslutas på kommande sammanträde för arbetsutskott. Vid beredningen närvarar även nämndsekreterare samt i vissa fall den tjänsteperson som handlagt ärendet.

Inom barn- och utbildningsförvaltningen återfinns ingen uttalad/organiserad tjänstemannaberedning utan beredning av ärenden som ska upp på kommande nämndsammanträde eller arbetsutskott sker i samband med ordförandeberedning.

Politisk beredning

Ordförande för nämnd/styrelse går sedan igenom denna lista med tillhörande ärenden tillsammans med förvaltningschef och nämndsekreterare vid beredningsmöte. Föredragningslista, tjänsteskrivelser och handlingar i respektive ärenden genomgås och bereds. I många fall har ordförande s.k. dagordningsmakt och bestämmer vilka ärenden som ska upp på dagordningen. Inom kommunstyrelsen närvarar endast kommunstyrelsens ordförande och kommunsekreteraren.

Inom barn- och utbildningsförvaltningen föredrar förvaltningschef tillsammans med nämndsekreterare de ärenden som ska upp på kommande sammanträde för arbetsutskott och nämnd i samband med ordförandeberedningen. Tjänsteperson som handlagt ärendet närvarar i hög utsträckning på denna beredningen. Tjänsteperson som vill ha upp ärenden i arbetsutskott eller nämnd meddelar nämndsekreterare. Ärendet läggs sedan till i dagordningen som ordförande beslutar om vid ordförandeberedning. Tjänsteperson kan också i vissa fall informera om ärendet till förvaltningschef så den tar med sig informationen till ordförandeberedningen.

Arbetsutskott

Varje styrelse och nämnd har ett arbetsutskott som möts regelbundet för att bereda ärenden på väg fram för beslut. Vid arbetsutskottets möten deltar även utsedda ledamöter från oppositionen. Efter att arbetsutskotten behandlat ärendet sker återigen en politisk beredning inför sammanträde i nämnd/styrelse. Undantaget utgörs av Barn- och utbildningsnämnden som i samband med ordförandeberedning av ärenden till arbetsutskottet även och går igenom ärenden som ska till nämnden. Innan kallelse med dagordning skicka ut så godkänns den dock av ordförande.

Sammanfattning av intervjuer

Av intervjuer framkommer en samstämmig bild av att underlagen är tillfredsställande och i rimlig grad allsidigt belysta. Det finns även en samstämmig bild inom granskade nämnder att möjlighet och tid finns för att politiskt bereda ärenden innan beslut i styrelse eller nämnd. Däremot indikerar intervjuer på att underlag för beslut inte alltid skickas ut i tillräckligt god tid. Det händer att nya underlag handläggs på bordet vid sammanträden,

även om antalet sådana ärenden uppges vara relativt lågt sett till det totala antalet ärenden som hanteras.

Intern kontroll/utvärdering

Utifrån granskning av 2020 års internkontrollplaner kan vi inte styrka att kommunstyrelse eller granskade nämnder har inarbetat kontrollmoment inom området i internkontrollplaner.

Bedömning

Vår bedömning är att revisionsfrågan är uppfylld. Bedömningen baseras på följande:

- Kommunstyrelsen samt granskade nämnder har i allt väsentligt upparbetade ärendehanteringsprocesser.
- Kvalitetssäkring av underlag sker både vid tjänstemannaberedning och vid politisk beredning inför sammanträden.
- Intervjuer indikerar att beslutsunderlag är tillräckliga och allsidigt belysta samt att beredningen inför beslut i allt väsentligt är tillräcklig.

Vi noterar dock i sammanhanget att inarbetade kontrollmoment i internkontrollplaner saknas kopplat till området. Vår granskning kan exempelvis inte styrka att stickprovskontroller genomförs i syfte att säkerställa en tillräcklig beredning av ärenden.

Finns fastställda, dokumenterade och ändamålsenliga riktlinjer och rutiner för ärendeberedningsprocessen i respektive nämnd?

lakttagelser

Kommunövergripande

Vi har inom ramen för granskningen tagit del av ett antal rutiner och riktlinjer som upprättats för ärendeberedningsprocessen och redovisas i sin helhet i bilaga.

På en kommunövergripande nivå tillämpas dokumenthanteringsplaner (antaget av kommunstyrelsen 2011-05-11). Syftet med riktlinjerna är att fastställa hur arkivhanteringen ska organiseras och att närmare precisera ansvarsfördelning utöver vad som framgår i de bestämmelser som följer av lag eller förordning.

Övrig styrande dokumentation som tagit fram på en kommunövergripande nivå inom området saknas. Vi kan exempelvis inte styrka att det återfinns någon kommunövergripande ärendehandbok.

På förvaltningsnivå

Vi har vidare tagit del av ett antal upprättade rutiner och riktlinjer som är upprättade på tjänstemannanivå. Styrdokument riktar sig främst till de inom organisationen som jobbar med att hantera/bereda ärenden inför beslutande och verkställande organ.

Styrdokument och riktlinjer har inte behandlats i styrelse eller nämnder. Dock innehåller dokumenten i låg utsträckning uppgifter om när de eventuellt ska revideras/omprövas.

Rutinerna och riktlinjerna beskriver enskilda moment kopplade till ärendeberedningsprocessen. Inom kommunstyrelseförvaltningen återfinns exempelvis checklistor inför arbetsutskott och nämndsammanträden.

Respektive nämndsekreterare träffas även löpande (ca en gång i månaden) för att bl.a diskutera eventuella frågor kopplat till ärendeberedning. Detta uppges vara ett informellt forum men minnesanteckningar över mötena förs.

Sammanfattning av intervjuer

Av intervjuer med företrädare för kommunstyrelsen och granskade nämnder framkommer en samstämmig bild av att mallar och riktlinjer följs i rimlig utsträckning i den mån de finns upprättade.

Bedömning

Vi bedömer att revisionsfrågan är delvis uppfylld.

Bedömningen baseras på följande:

- Övergripande dokumenterade riktlinjer och rutiner för ärendeberedningsprocessen som utarbetats på en kommunövergripande nivå saknas.
- Rutiner upprättade på förvaltningsnivå som i sin helhet beskriver ärendeberedningsprocessen saknas. Däremot återfinns rutiner och riktlinjer som beskriver enskilda moment kopplade till ärendeberedningsprocessen i större utsträckning.
- Vår granskning indikerar att efterlevnaden av rutiner och riktlinjer är god, i den mån de finns.

Finns en tydlig organisation där roller, ansvar och befogenheter i ärendeprocessen är definierade och dokumenterade?

Iakttagelser

I reglemente regleras kommunstyrelsens och nämndernas uppdrag. Av granskade reglementen framgår följande:

- Det åligger ordföranden att kalla till sammanträde i enlighet med lag och reglemente samt inför sammanträden se till att ärenden som ska behandlas i styrelse/nämnd vid behov är beredda.
- De ärenden som ska avgöras av styrelse/nämnd i dess helhet bör beredas av utskott om beredning behövs. När ärendet beretts ska utskottet lägga fram förslag till beslut.

Vidare regleras även följande i reglemente avseende kallelse:

- Ordföranden bestämmer formen för kallelse och ansvarar för att kallelsen utfärdas till sammanträdena.

- När varken ordföranden eller en vice ordförande kan kalla till sammanträde ska den som varit ledamot i styrelsen längst tid göra detta (ålderspresident). Om flera ledamöter har lika lång tjänstgöringstid ska den till åldern äldste ledamot vara ålderspresident.
- Kallelsen ska innehålla uppgift om tid och plats för sammanträdet och ska skickas till varje ledamot och ersättare samt annan förtroendevald som får närvara vid sammanträdet.
- Kallelsen bör åtföljas av föredragningslista. Ordföranden bestämmer i vilken utsträckning handlingar som tillhör ett ärende på föredragningslistan ska bifogas kallelsen.

Granskningen visar att roller och ansvar i begränsad utsträckning finns dokumenterade i styrande dokument inom respektive styrelse/nämnd. I praktiken återfinns inarbetade arbetsrutiner som definierar roller och ansvar inom kommunstyrelse och övriga granskade nämnder och där rutinerna ofta utgår ifrån det arbetsätt som en styrelse/nämnd har inarbetat över tid.

Av intervjuer framgår att roller och ansvar inom kommunstyrelse och samtliga granskade nämnder endast delvis upplevs som tydliga. I intervjuer lyfts även att nyanställda/vikarier riskerar att missa fullständig kännedom om roller och ansvar, då dessa i låg utsträckning finns dokumenterade samt att det i praktiken blir den person som lär upp att ansvara för att informera om roller och ansvar. Vid personalfrånvaro återfinns stödjande rutiner och checklistor att följa inom kommunledningsförvaltningen, däremot uppges motsvarande saknas inom övriga förvaltningar.

I samtliga fall är ansvarig handläggare är med och föredrar ärenden vid nämndsammanträden. Vi noterar även att stödresurser återfinns i låg utsträckning exempelvis i form av kommunjurist eller motsvarande.

Bedömning

Vi bedömer att revisionsfrågan ej är uppfylld.

Bedömningen baseras på följande:

- Roller och ansvar finns i låg utsträckning dokumenterade i styrande dokument inom respektive styrelse/nämnd. I praktiken tillämpas inarbetade arbetsrutiner som delvis definierar roller och ansvar.
- Intervjuer indikerar på att roller och ansvar inom ärendeberedningen i begränsad utsträckning upplevs vara tydliga. Vi noterar även att stödresurser i låg utsträckning finns att tillgå.

Finns en tillräcklig grad av styrning och formalisering av beslutsunderlagens utformning och innehåll?

Iakttagelser

Vi har tagit del av stödjande dokument för att upprätta underlag, exempelvis mallar och rutinbeskrivningar. Mallar finns för framtagande av beslutsunderlag, kallelser och protokoll. Vi noterar dock i sammanhanget att dessa till övervägande del är upprättade för kommunledningsförvaltningen men att dessa även tillämpas av övriga förvaltningar.

Intervjuer med både förtroendevalda och tjänstepersoner visar att det finns tillräckliga stödjande dokument i form av rutinbeskrivningar och mallar. Andelen återremitterade ärenden uppge även vara generellt låg inom kommunstyrelse och granskade nämnder.

Bedömning

Vår bedömning är att revisionsfrågan är uppfylld. Bedömningen baseras på följande:


- Dokumenterade mallar och rutinbeskrivningar för upprättande av underlag finns i allt väsentligt i tillräcklig utsträckning.
- Intervjuer indikerar på att stödjande dokument i form av rutinbeskrivningar och mallar i hög utsträckning upplevs som tillräckliga.

Revisionell bedömning

Vår sammanfattande revisionella bedömning är att kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden och barn- och utbildningsnämnden **inte helt** har en formellt riktig ärendeberedningprocess.

Bedömningar mot revisionsfrågor

Den revisionella bedömningen grundar sig på iakttagelser och bedömningar utifrån nedanstående revisionsfrågor.

Revisionsfråga	Bedömning	
Säkerställs en tillräcklig beredning inför beslutsfattande?	Uppfyllt	

Finns fastställda, dokumenterade och ändamålsenliga riktlinjer och rutiner för ärendeberedningsprocessen i respektive nämnd?	Delvis	
Finns en tydlig organisation där roller, ansvar och befogenheter i ärendeprocessen är definierade och dokumenterade?	Ej uppfyllt	
Finns en tillräcklig grad av styrning och formalisering av beslutsunderlagets utformning och innehåll?	Uppfyllt	

Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i vår granskning lämnas följande rekommendationer:

- Nämnderna utvärderar ärendeberedningsprocessen kontinuerligt.
- Kommunstyrelsen och nämnderna prövar behovet av ytterligare verksamhetsspecifik anpassning av riktlinjer samt behovet av stödresurser.
- Kommunstyrelsen och nämnderna säkerställer tydligt dokumenterade och definierade roller, ansvar och befogenheter.

Bilagor

Här redogörs för antagna styrande dokument som vi inom ramen för denna granskning tagit del av.

- Reglemente 2020 - Kommunstyrelsen (antagen av kommunfullmäktige 2019-10-14, reviderat 2020-09-07)
- Internkontrollplan 2020 - Kommunstyrelsen (antagen av styrelsen 2020-03-23)
- Reglemente 2020 - Samhällsbyggnadsnämnden (antagen av kommunfullmäktige 2018-12-17, reviderat 2020-05-25)
- Reglemente 2020 - Barn- och utbildningsnämnden (antagen av kommunfullmäktige 2018-12-17, reviderad 2020-09-07)
- Internkontrollplan 2020 - Barn- och utbildningsnämnden (antagen av nämnden 2020-02-04)

24 mars 2021

Fredrik Carlsson

Uppdragsledare

Markus Zachrisson

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Svenljunga kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2020-05-07. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.