

Granskning:
Beredning av ärenden
Östersunds
kommun

Roland Svensson

Av Skyrev certifierad kommunal revisor

Marianne Harr

Av Skyrev certifierad kommunal revisor

Innehåll

1. Sammanfattning.....	1
2. Inledning	2
3. Granskningens resultat.....	3
Bilaga 1 – Intervjuade personer	9
Bilaga 2 – Kommunallagen 5 kap. §§ 26-34a.....	10

1. Sammanfattning

På uppdrag av revisorerna i Östersunds kommun, har Deloitte fått i uppdrag att granska hur ärenden bereds inom Östersunds kommun i kommunstyrelsen och vård- och omsorgsnämnden. Den övergripande revisionsfrågan är "om nämndernas och styrelsens rutiner för beredning av ärenden är tillfredsställande". Svaret på denna fråga är att rutinerna i allt väsentligt fungerar på ett tillfredsställande sätt. Det finns också tillräckligt bra styrdokument, utöver gällande lagstiftning, som beskriver beredningsprocessens olika delar. Det finns dock en del förbättringsområden i den praktiska hanteringen vilket redogörs för nedan.

Det är viktigt att alla de formella delarna av tjänstemannaförslaget finns med i handlingarna, det vill säga även bakgrunden till ärendet samt att förslaget är undertecknat av handläggaren. Detta saknas i vissa fall.

Fullmäktige får i normalfallet redovisning av ännu ej färdigbehandlade ärenden två gånger per år, vilket är bra. Få ärenden är äldre än ett år i kommunen och en av motionerna är äldre än två år. Hanteringen av medborgarförslag och motioner är en viktig del av den demokratiska processen i kommunerna. Därför är det också viktigt att dessa ärenden hanteras skyndsamt och företrädesvis inom ett år från det att ärendet initierats.

Det är inte tillfredsställande att ärenden "fastnar" i förvaltningen, kommer in försent, eller hamnar "mellan stolarna". Kommunstyrelsen och vård- och omsorgsnämnden måste se till att beredningsprocessen i alla delar fungerar optimalt för att säkerställa en skyndsamt hantering i enlighet med gällande lagar och interna regler. Uppföljning av att alla ärenden verkligen blir verkställda måste också beaktas i detta sammanhang.

Ytterst är det alltid de förtroendevalda som ansvarar för den verksamhet som bedrivs i förvaltningarna. I den mån rapporteringen av ekonomin inte uppfyller de krav som krävs för att kunna styra verksamheten på ett relevant sätt, är det de förtroendevalda som ansvarar för att så sker.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

I kommunallagens 5 kapitel 26-34a §§ framgår hur ett ärende ska beredas innan beslut av fullmäktige kan fattas. 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 styrelse/nämnd har samma ansvar för besluten är det viktigt att alla ledamöter upplever att den process som finns för framtagande av beslutsunderlag är ändamålsenlig och tydlig.

Bakgrunden till granskningen är att beredning och beslutsunderlag utgör en viktig del i den demokratiska processen och i det politiska arbetet i kommunstyrelsen och nämnderna. Det är därför viktigt att beredningsprocessen är transparent i den bemärkelsen att det tydligt ska kunna gå att utläsa hur ärenden initierats, vem eller vilka som svarar för de olika delarna i ett beslutsunderlag och av vem/vilka samt på vilket sätt ärendet beretts i olika led i organisationen.

Vidare är det viktigt att beredningsprocessen inte är behäftad med strukturellt och kulturellt betingade brister inom tjänstemannaorganisationen och i skärningspunkten mellan tjänstemannaorganisationen och den politiska organisationen.

2.2 Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts genom dokumentationsgranskning (protokoll, ärendehandlingar, regler med mera) och intervjuer med representanter för kommunstyrelsen, vård- och omsorgsnämnden och förvaltningarna (se bilaga 1). Därutöver har ett stickprovsmässigt urval av ärenden i dessa politiska organ skett.

Rapporten har sakgranskats av berörda politiker och tjänstemän.

Granskningen avgränsas till kommunstyrelsen och vård- och omsorgsnämnden avseende verksamhetsåret 2012.

Projektet syftar till att undersöka vilka rutiner som gäller i Östersunds kommun beträffande beredning av ärenden. Övergripande revisionsfråga är "om nämndernas och styrelsens rutiner för beredning av ärenden är tillfredsställande"

Granskningen ska därutöver besvara följande kontrollmål:

- Vilka övergripande regler och styrdokument finns?
- Hur fungerar rutinerna i praktiken?

3. Granskningens resultat

3.1 Vilka övergripande regler och styrdokument finns?

Ett särskilt dokument, "anvisningar och rutiner för ärendehanteringsprocessen" (nedan benämnt "regelverket"), har tagits fram av kommunledningsförvaltningen i syfte att underlätta bland annat beredningen av ärenden. Bortsett från den lagstiftning som finns på området (vilken inte går igenom här) är detta det enskilt viktigaste dokumentet vid beredning av ärenden i kommunen. Utöver detta dokument finns det ett antal andra styrdokument i kommunen som till viss del har koppling till beredningen av ärenden bland annat delegationsordningar, arbetsordningar och reglementen för styrelser och nämnder.

I nämnda regelverk finns en detaljerad beskrivning över hela beredningsprocessen samt vilka delar den kan/ska bestå av. Allt från postöppning och registrering/diarieföring av ärendena till hur dessa ska handläggas finns beskrivet i detta dokument. Det finns även en del mallar för tjänstemannaförslag med mera.

Regelverket är i allt väsentligt tydligt utformat och det går att följa hela beredningsprocessen och hur den ska se ut i detta styrdokument.

3.2 Hur fungerar rutinerna i praktiken?

3.2.1 Kommunstyrelsen

De ärenden som hanteras inom ramen för beredningsprocessen kan vara av flera olika slag bland annat motioner, medborgarförslag eller inkommande förslag från förvaltningen. All ärendehantering sker i kommunOffice, kommunens ärendehanteringssystem, bortsett från själva handläggningsbeslutet, vilket hanteras i pappersform.

De ärenden som kommer in externt eller internt i kommunen registreras i kommunOffice såvida det inte hör till en annan nämnd. Om ärendena hör till en annan nämnd skickas de dit för registrering där. Kommundirektören fyller därefter i ett handläggningsbeslut (särskild blankett) där det framgår vem som ska bereda ärendet varefter det vidarebefordras till kommusekretären. Denne ser därefter till att ärendet hanteras av den tjänsteman som fått detta uppdrag av kommundirektören. Av handläggningsbeslutet framgår vem som ansvarar för utredningen eller den fråga som ska hanteras samt när det ska vara klart. Tjänstemannaberedningen avslutas ofta med att kommundirektören har en sista avstämning via mail eller telefon med den handläggare som hanterat ärendet innan det går vidare till de politiska beredningarna. Det finns dock ingen formell tjänstemannaberedning inom kommunledningsförvaltningen med ett särskilt inrättat möte.

I tjänstemannaberedningen ska det i tjänstemannaförslaget framgå ett antal punkter som är obligatoriska, bland annat bakgrund till ärendet. Vid granskningen konstaterades att detta fanns i de flesta fall men i enstaka fall saknades detta.

När ärendena är färdigberedda på tjänstemannanivå går ärendelistan igenom och fastställs inför kommande utskottssammanträde. Med på denna beredning är utskottsordförande, föredragande tjänsteman (kommundirektör eller biträdande kommundirektör) samt sekreterare. Utskottsberedningarna sker cirka en vecka innan utskottens sammanträden. Efter utskottens sammanträde träffas kommunstyrelsens presidium, kommundirektören, biträdande kommundirektören samt kommunsekreteraren och går på liknande sätt igenom ärendelistan inför kommunstyrelsens sammanträde. Ärendelistan består då till största delen av de ärenden som passerat utskotten. Denna presidieberedning sker i regel en vecka innan kommunstyrelsens sammanträde.

På beredningsmötena diskuteras vilka ärenden som måste beredas ytterligare och vilka som är färdiga för beslut. En synpunkt som framkom vid intervjuerna var att utskotten generellt inte hade särskilt stora möjligheter att fatta beslut i ärenden av lägre dignitet. Detta i sin tur leder till att kommunstyrelsemötena blir väldigt långa vilket inte anses vara effektivt. Samma person menade att utskotten borde vara till för att effektivisera det politiska beslutsfattandet och att okontroversiella beslut kunde tas av utskotten. En annan synpunkt var att kallelserna vid några tillfällen kommit försent. Detta har dock förbättrats på senare tid.

Fullmäktige ska få en redovisning av ännu ej färdigbehandlade motioner och medborgarförslag två gånger per år. För år 2012 gjordes inte detta i juni, utan endast vid decembersammanträdet.

Vid granskningen konstaterades att det i december 2012 fanns 16 medborgarförslag och 39 motioner som ännu inte var färdigbehandlade. Av dessa var det 4 medborgarförslag respektive 9 motioner som var äldre än ett år, se diagram 1 nedan. En av motionerna var från 2008 men i övrigt var ärendena från 2011 och 2012.

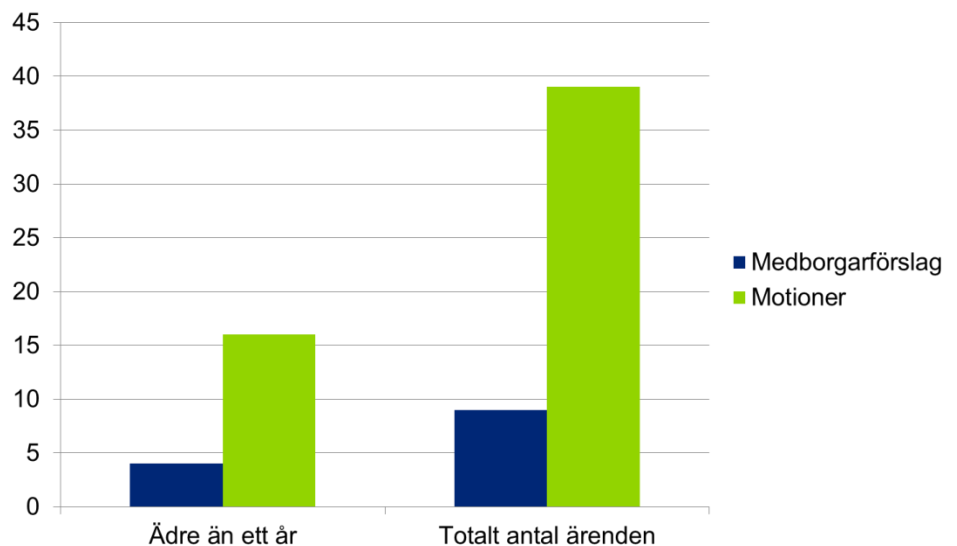


Diagram 1, Medborgarförslag och motioner under beredning.

Av protokollsutdragen till fullmäktigesammanträdet då kvarvarande ärenden tas upp framgår:

- uppgift om när motionen/medborgarförslaget lämnades in,
- var det remitterats och
- när det har behandlats av annan nämnd än kommunstyrelsen.

Står det att motionen/medborgarförslaget är remitterat till kommunstyrelsen innebär det att det gått direkt till en handläggare på kommunledningsförvaltningen. I vissa fall "fastnar" dock ärendena där och några av de som intervjuats påpekade också att en del ärenden hamnar "mellan stolarna" i vissa fall, vilket fördröjer beredningsprocessen. Detta gäller framförallt under semestertider då mindre erfarna handläggare ibland måste bereda ärendena.

När andra nämnder har yttrat sig över en motion/medborgarförslag, ska det även handläggas hos kommunledningsförvaltningen, vilket också görs. Därefter tas ärendet upp i ett utskott innan det går vidare till kommunstyrelsen och sist till kommunfullmäktige (se ovan beskrivning). Enligt uppgift från kommunledningsförvaltningen har nämnderna i regel jobbat ganska snabbt med denna process. Det är hos kommunledningsförvaltningen som handläggningen av olika orsaker har tagit tid. Ärendena från handläggarna kommer i vissa fall försent trots att stoppdatum getts för det specifika ärendet. I princip är det något ärende som kommer in försent till varje sammanträde.

Kommunstyrelsen får alltid yttra sig i ärenden som har beretts av en nämnd eller fullmäktigeberedning eftersom alla ärenden passerar kommunledningsförvaltningen.

I granskningen konstaterades att det finns ett tiotal ärenden under året som inte finns med i kallelserna till utskotten och/eller kommunstyrelsen. Handlingarna delges då ledamöterna direkt på mötet. De överläggningsärenden som blir till beslut läggs in i kommunOffice i efterhand.

De som intervjuades ansåg att det finns en ganska stor samsyn mellan politiker och tjänstemän hur ärenden ska beredas i kommunen. Dock finns det en del politiker som fortfarande anser att material som har koppling till ekonomin (budget, rapporter med mera) kan vara svårt att ta till sig. Det som kan förbättras, vilket framkom vid intervjuerna, är att rubriceringen av ärendena kan tydliggöras i vissa fall. Uppföljning av att ärendena verkligen blir genomförda brister också i vissa fall.

En särskild utbildning har nyligen genomförts på kommunledningskontoret i ärendehantering (hur ärenden ska beredas) där handläggare och avdelningschefer deltog. Det finns även ett utvecklingsforum med deltagare från alla förvaltningar som träffas ca 4 ggr/år där bland annat ärendehantering diskuteras.

3.2.2 Vård- och omsorgsnämnden

Strukturen för beredningsprocessen är likartad i vård- och omsorgsnämnden med vissa skillnader. Nedan redogörs för huvuddragen.

Alla ärenden som ska till nämnden registreras i kommunOffice. De återkommande ärendena som ska beredas finns med på en särskild årsplan som hanteras av nämndssekreteraren.

De uppdrag som tas upp till beredning kommer från kommundirektören (motioner, medborgarförslag med mera) eller internt från politikerna i nämnden eller från tjänstemän i förvaltningen. Förvaltningschefen eller biträdande förvaltningschef fördelar utredningsuppdrag till handläggare. En vecka innan den formella tjänstemannaberedningen skickar nämndssekreteraren ut ett mail till alla handläggare i det fall de har några ytterligare ärenden som ska tas upp till beredningen. Utifrån de svar som kommer in tas en preliminär kallelse fram. Därefter hålls en tjänstemannaberedning med förvaltningschef och/eller biträdande förvaltningschef samt handläggarna. Ärendet går sen vidare till den politiska arenan, presidieberedningen där förvaltningschef, nämndssekreterare, presidiet samt berörda handläggare deltar. Detta sker ca en vecka efter tjänstemannaberedningen och två veckor före sammanträdet. Därefter tas kallelsen fram som skickas ut till nämnden senast 4 dagar innan sammanträdet. Majoriteten av ärendena som hanteras i vård- och omsorgsnämnden går inte vidare till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. De ärenden som går till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige utgörs i princip av motioner, medborgarförslag, remisser, yttranden av olika slag samt redovisning av ej verkställda beslut enligt Socialtjänstlagen och LSS (sker varje kvartal).

Förvaltningschefen har en särskild bevakningslista över de ärenden som gått ut till handläggarna med uppgift om vem som ska bereda respektive ärende samt när de ska vara klara. I vissa fall är det ont om tid och då kan kvaliteten på tjänstemannaberedningen bli lidande. Det händer dock inte ofta, enligt uppgift. I vissa fall har enbart nämndsekreteraren och nämndspresidiet varit med på presidieberedningarna. Detta kommer dock att förändras i framtiden då förvaltningschefen och vid behov, även biträdande förvaltningschefen, ska vara med vid beredningsmötet inför nämndssammanträdet.

Av intervjuerna framkom att det finns en viss förbättringspotential i delar av beredningsprocessen. Handläggarnas formuleringar kan förbättras och de kan också bli färdiga snabbare än vad som är fallet idag. En del ärenden saknar i sällsynta fall tillräckligt med underlag och är inte redo att tas upp i nämnden. I vissa fall är de helt enkelt inte tillräckligt utredda. Det har funnits några få ärenden som inte har beretts inom angiven tidsram utan blivit försenade i flera månader beroende på att politikerna och tjänstemännen inte varit helt överens. I ett av ärendena ansåg tjänstemännen att organisationen inte var mogen för ett snabbt beslut varmed det krävdes tid för att kommunicera det i förvaltningen. Politikerna å andra sidan menade att det har funnits gott om tid att bereda ärendet. En av orsakerna till denna försening är att ärendet ansågs vara känsligt. Ärendet är idag färdigbehandlat.

De handläggningsbeslut vård- och omsorgsförvaltningen får från kommunledningsförvaltningen är i vissa fall otydliga. Det är inte alltid lätt att veta vad

som egentligen ska göras. Det är dock inga problem att få ett förtydligande men totalt sett skulle förvaltningen vinna tid om uppdragen var lite tydligare.

Politikerna är inte alltid nöjda med den ekonomiska rapporteringen och hur denna är utformad. Den anses inte alltid vara tydlig nog och presenterad på ett pedagogiskt sätt. Ibland kan det vara svårt för tjänstemännen att hinna få den ekonomiska månadsrapporteringen klar i tid, vilket politikerna också haft synpunkter på. Det krävs en bättre sammanträdesplanering så att boksluts- och budgetprocesserna i kommunen passas in och kan behandlas på nämndssammanträdena. Bokslutet ska exempelvis vara inskickat innan nämnden har sammanträde. I annat fall får de boka in ett extra sammanträde, vilket inte är optimalt.

I tjänstemannaberedningen ska det i tjänstemannaskrivelsen framgå ett antal punkter som är obligatoriska, bland annat bakgrund till ärendet. Vid granskningen konstaterades att detta fanns i de flesta fall men i enstaka fall saknades bakgrunden till ärendet. En orsak till detta är att det inte alltid prioriteras av handläggaren.

Ett av ärendena avseende intern kontrollplanen hanterades sent på året, den 24 april 2012. Planen för intern kontroll gäller för verksamhetsåret 2012.

Vid granskningen konstaterades att det inte fanns något gammalt handläggningsbeslut för yttrande hos vård- och omsorgsnämnden som inte var behandlat. De motioner och medborgarförslag som nämnden senast yttrat sig över har behandlats inom ett år från det att motionen/medborgarförslaget kommit in. I ett fall (motion om träningslokaler på äldreboenden, dnr 1674-2011) beslutade kommunfullmäktige om återremiss till nämnden för ytterligare yttrande. I detta fall tog det ganska precis ett år från det att motionen kom in till att nämnden yttrade sig en andra gång. Däremot dröjde det bara 3 månader till det första yttrandet.

De som intervjuades ansåg att det finns en ganska stor samsyn mellan politiker och tjänstemän hur ärenden ska beredas i kommunen. Politikerna vill dock inte alltid att konsekvensbeskrivningarnas negativa delar är med i tjänsteskrivelserna. Ibland vill de också ha en fylligare bakgrundsbeskrivning av ärendet.

3.3 Sammanfattande bedömning

Den övergripande revisionsfrågan i granskningen är "om nämndernas och styrelsens rutiner för beredning av ärenden är tillfredsställande" Svaret på denna fråga är att rutinerna i allt väsentligt fungerar på ett tillfredsställande sätt. Det finns också tillräckligt bra styrdokument, utöver gällande lagstiftning, som beskriver beredningsprocessens olika delar. Det finns dock en del förbättringsområden i den praktiska hanteringen vilket redogörs för nedan.

Det är viktigt att alla de formella delarna av tjänstemannaförslaget finns med i handlingarna, det vill säga även bakgrunden till ärendet samt att förslaget är undertecknat av handläggaren. I vissa fall kan bakgrunden tyckas överflödigt på grund av ärendets karaktär, men ytterst är det en viktig del av demokratin att alla delar är korrekta.

Enligt KL (kommunallagen) 5 kap. 33 § bör en motion eller ett medborgarförslag "beredas så, att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att motionen eller medborgarförslaget väcktes.

Om beredningen inte kan avslutas inom denna tid, skall detta och vad som har kommit fram vid beredningen anmälas till fullmäktige inom samma tid. Fullmäktige får då avskriva motionen eller medborgarförslaget från vidare handläggning". Fullmäktige får i normalfallet denna redovisning två gånger per år, vilket är bra. Få ärenden är äldre än ett år i kommunen och en av motionerna är äldre än två år. Hanteringen av medborgarförslag och motioner är en viktig del av den demokratiska processen i kommunerna. Därför är det också viktigt att dessa ärenden hanteras skyndsamt och företrädesvis inom ett år från det att ärendet initierats.

Det är inte tillfredsställande att ärenden "fastnar" i förvaltningen, kommer in försent, eller hamnar "mellan stolarna". Kommunstyrelsen och vård- och omsorgsnämnden måste se till att beredningsprocessen i alla delar fungerar optimalt för att säkerställa en skyndsamt hantering i enlighet med gällande lagar och interna regler. Uppföljning av att alla ärenden verkligen blir verkställda måste också beaktas i detta sammanhang.

Ytterst är det alltid de förtroendevalda som ansvarar för den verksamhet som bedrivs i förvaltningarna. I den mån rapporteringen av ekonomin inte uppfyller de krav som krävs för att kunna styra verksamheten på ett relevant sätt, är det de förtroendevalda som ansvarar för att så sker.

Bilaga 1 – Intervjuade personer

AnnSofie Andersson – ordf. kommunstyrelsen

Ulf Edström – ordförande finansutskottet

Pär Jönsson - vice ordförande finansutskottet

Bengt Marsh – kommundirektör

Maria Larsson – kommunsekreterare

Carina Zetterström – 1:a vice ordförande vård- och omsorgsnämnden, 2:e vice ordförande kommunstyrelsen

Lars Liljedahl – förvaltningschef vård- och omsorgsförvaltningen

Karin Riddar – f.d. nämndssekreterare vård och omsorgsnämnden

Bilaga 2 – Kommunallagen

5 kap. §§ 26-34a

Hur ärendena bereds

26 § Innan ett ärende avgörs av fullmäktige, skall det ha beretts antingen av en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning.

27 § Om ett ärende har beretts bara av en fullmäktigeberedning, skall en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör alltid ges tillfälle att yttra sig.

28 § Styrelsen skall alltid ges tillfälle att yttra sig i ett ärende som har beretts av en annan nämnd eller av en fullmäktigeberedning.

Styrelsen skall lägga fram förslag till beslut i ett ärende, om inte någon annan nämnd eller en fullmäktigeberedning har gjort det.

29 § Fullmäktige får förrätta val utan föregående beredning.

Ett ärende som avser avsägelse från ett uppdrag som förtroendevald behöver inte heller beredas.

30 § De år då val av fullmäktige har förrättats i hela landet får nyvalda fullmäktige besluta om att ändra mandattiden för en nämnd eller att ändra antalet ledamöter eller ersättare i en nämnd utan föregående beredning.

30 a § Fullmäktige får besluta om extra val till fullmäktige utan föregående beredning. Lag (2010:1414).

31 § Fullmäktige får behandla revisionsberättelsen utan föregående beredning. Fullmäktige skall dock inhämta förklaring över

1. anmärkning som framställts i revisionsberättelsen, och
2. revisorernas uttalande att ansvarsfrihet inte tillstyrks.

Revisorerna skall alltid ges tillfälle att yttra sig vid fullmäktiges behandling av revisionsberättelsen.

Om en förtroendevald har vägrats ansvarsfrihet, får fullmäktige också utan ytterligare beredning besluta att den förtroendevaldes uppdrag skall återkallas enligt 4 kap. 10 §. Lag (2006:369).

32 § Ett brådskande ärende får avgöras trots att ärendet inte har beretts, om samtliga närvarande ledamöter är ense om beslutet.

32 a § Fullmäktiges beslut enligt 25 § andra stycket får fattas utan föregående beredning. Lag (2007:68).

33 § En motion eller ett medborgarförslag bör beredas så, att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att motionen eller medborgarförslaget väcktes.

Om beredningen inte kan avslutas inom denna tid, skall detta och vad som har kommit fram vid beredningen anmälas till fullmäktige inom samma tid. Fullmäktige får då avskriva motionen eller medborgarförslaget från vidare handläggning. Lag (2002:249).

34 § Fullmäktige får besluta att det som ett led i beredningen av ett ärende som fullmäktige skall handlägga skall inhämtas synpunkter från medlemmar i kommunen eller landstinget.

Detta kan ske genom folkomröstning, opinionsundersökning eller något liknande förfarande. Vid opinionsundersökning eller liknande förfarande får valnämnden i kommunen anlitas, om nämndens verksamhet i övrigt inte hindras av det.

Skall synpunkter inhämtas genom en omröstning får fullmäktige besluta att det, med tillämpning av 5 kap. vallagen (2005:837), skall framställas röstlängd och röstkort för omröstningen.

Närmare föreskrifter om förfarandet vid folkomröstning finns i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar.

Kommunalförbund får inte anordna folkomröstning eller anlita valnämnden i kommun som är förbundsmedlem. Lag (2005:842).

34 a § Har ett folkinitiativ väckts enligt 23 § andra stycket ska fullmäktige besluta att folkomröstning ska hållas, om

1. den fråga som initiativet avser är sådan att fullmäktige kan besluta om den, och
2. inte minst två tredjedelar av de närvarande ledamöterna röstar mot förslaget.

Vid sådan folkomröstning ska bestämmelserna i 34 § tredje och fjärde styckena tillämpas. Lag (2010:1414).

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.com/about for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries, Deloitte brings world-class capabilities and deep local expertise to help clients succeed wherever they operate. Deloitte has in the region of 200,000 professionals, all committed to becoming the standard of excellence.

© 2013 Deloitte AB.