
Revisionsrapport

***Barn- och
utbildningsnämndens
arbetsformer***

Östersunds kommun

Anneth Nyqvist

Mars 2012



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning	2
2.1	Bakgrund	2
2.2	Revisionskriterier	2
2.3	Revisionsfråga	2
2.4	Avgränsning	2
2.5	Granskningsmetod	2
3	Lagstiftning m m	3
3.1	Formella krav på beredning	3
3.2	Nämndens ansvar	3
3.3	Reglemente	3
4	Granskningsiakttagelser	4
4.1	Arbets- och ansvarsfördelning	4
4.1.1	Revisionell bedömning	4
4.2	Ärendehantering	5
4.2.1	Riktlinjer och rutiner för ärendehantering	5
4.2.2	Tillämpning och efterlevnad av riktlinjer och rutiner för ärendehantering	5
4.2.3	Revisionell bedömning	6
4.3	Delegation	6
4.3.1	Allmänt om delegationsbeslut	6
4.3.2	Nämndens rutiner kring delegationsbeslut	6
4.3.3	Revisionell bedömning	7
4.4	Beslutsfattande, genomförande och uppföljning	7
4.4.1	Revisionell bedömning	8
4.5	Budget och verksamhetsmål	8
4.5.1	Revisionell bedömning	9

1 Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun har Kommunal Sektor inom PwC genomfört en granskning avseende barn- och utbildningsnämndens arbetsformer. Följande revisionsfrågor har varit aktuella:

- Är arbets- och ansvarsfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstemän utformade på ett ändamålsenligt sätt i ärendehantering?
- Har ledamöterna det stöd och de underlag som krävs för att ta sitt ansvar?

Vi bedömer att arbets- och ansvarsfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstemän fungerar på ett ändamålsenligt sätt. När det gäller ärendehantering och beslutsunderlag vill vi uppmärksamma följande iakttagelser:

- Gemensamma mallar för tjänsteskrivelser används och förslagen är väl utformade. Handläggarna använder dock inte ärendehanteringssystemet.
- Det förekommer ofta att handlingar till ärenden inte skickas med kallelsen utan ledamöterna får dem först vid sammanträdet.
- Beslutade kontroller i planen för intern kontroll har i vissa fall inte genomförts.
- Delegationsbeslut anmäls vid varje sammanträde. Det kommungemensamma systemet för ärendehantering används inte för delegationsbeslut vilket innebär merarbete för nämndssekreterare och försvårar möjligheterna att säkerställa en tillfredsställande backup.
- Det görs inga kontroller av att samtliga delegationsbeslut anmäls till nämnden.
- Nämnden får ingen löpande återrapportering av nämndsbeslut.

Utifrån ovanstående iakttagelser är vår sammanfattande bedömning att barn- och utbildningsnämndens rutiner gällande ärendehantering och beslutsunderlag inte har varit helt tillfredsställande under 2011.

Vi lämnar följande förslag till förbättringsåtgärder:

- Rutiner för att säkerställa att ledamöterna får samtliga handlingar i god tid före sammanträdena bör tas fram.
- Nämnden bör säkerställa att beslutade kontroller inom ramen för nämndens plan för intern kontroll genomförs.
- Nämnden bör se över möjligheterna att använda kommunens gemensamma ärende- och diariesystem för delegationsbeslut och tjänsteskrivelser.
- Nämnden bör, inom ramen för intern kontroll, hitta rutiner som säkerställer att samtliga delegationsbeslut anmäls.
- Nämnden bör fundera på hur man kan tillgodose behovet av ytterligare tid för diskussioner på sammanträdena.
- Rutiner för återrapportering av fattade beslut bör tas fram.
- När det gäller effektiviteten i budgetprocessen menar vi att detta är en kommunövergripande fråga som nämnden bör lyfta till kommunstyrelsen.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Det är nämnden som har ansvaret för att det uppdrag som erhålls från fullmäktige genomförs inom den ekonomiska ram som tilldelas. För att ledamöterna ska kunna axla detta ansvar krävs väl utvecklade rutiner och arbetsformer vad gäller ledning, styrning och uppföljning.

2.2 Revisionskriterier

2.3 Revisionsfråga

Följande revisionsfrågor har varit aktuella:

- Är arbets- och ansvarsfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstemän utformade på ett ändamålsenligt sätt i ärendehantering?
- Har ledamöterna det stöd och de underlag som krävs för att ta sitt ansvar?

Följande kontrollfrågor/granskningsmål har beaktats:

- Hur fungerar kallelse, protokoll, beslutsunderlag, föredragningar, uppföljningar och nämndens sammanträden?

2.4 Avgränsning

Granskningen avgränsas till barn- och utbildningsnämnden.

2.5 Granskningsmetod

Dokumentstudier (reglementen, plan för intern kontroll, möteshandlingar, protokoll mm) och intervjuer med fem politiker, förvaltningschef, nämndssekreterare samt en politikerenkät. På grund av den låga svarsfrekvensen, Endast 7 av 22 ledamöter har lämnat svar, kan enkäten inte användas som ett underlag i granskningen, men i vissa fall har vi gjort en avstämning om inkomna svar överensstämmer med de reflektioner som framkommit vid intervjuerna.

3 Lagstiftning m m

3.1 Formella krav på beredning

Kommunallagen ställer krav på hanteringen av ärenden som ska behandlas av fullmäktige. Exempelvis ska samtliga ärenden beredas av berörd nämnd/styrelse eller fullmäktigeberedning. För styrelser och nämnder är kraven mindre formella och inga särskilda föreskrifter finns i kommunallagen. Fullmäktige kan dock genom reglementena eller genom särskilda arbetsordningar ställa krav på nämndernas ärendehantering.

Förvaltningslagen ställer vissa allmänna krav på hanteringen av ärenden. Bland annat anger 7 § att ärenden ska handläggas så snabbt som möjligt och att myndigheten ska underlätta den enskildes insyn.

Offentlighetsprincipen, som uttrycks i bland annat sekretesslagen och tryckfrihetsförordningen, påverkar nämndernas ärendehantering på ett konkret sätt då den ställer krav på exempelvis registrering av allmänna handlingar, insyn och god ordning m m.

Speciallagstiftning styr till stor del hur handläggning och dokumentation av ett ärende som berör en enskild person fram till beslut ska gå till.

3.2 Nämndens ansvar

I kommunallagens 6:e kapitel anges styrelsens uppgifter och nämndernas ansvar. I 7 § sägs att ”nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten”. De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Lagen anger således att det är nämnden som har ansvaret för sin verksamhet och hur den bedrivs. Detta innebär att samliga ledamöter har ett kollektivt ansvar för detta. Ansvaret är lika för såväl fritidspolitikerna som den heltidsengagerade. Den politiska minoriteten har lika stort ansvar som majoriteten. I den mån ledamöter har avvikande uppfattning i frågor som rör nämndens sätt att arbeta skall detta hanteras enligt de regler som gäller kring beslutsfattandet.

3.3 Reglemente

Nämndens reglemente antogs av kommunfullmäktige 2010-12-09 § 187 att gälla från och med 1 januari 2011. Inom nämndens ansvarsområden finns bland annat förskoleverksamhet och skolbarnomsorg, grundskola, fritidsgårdsverksamhet samt att utföra de uppdrag som kultur- och fritidsnämnden beställer.

Nämnden ska regelmässigt till fullmäktige och kommunstyrelsen rapportera hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.

Inget överskridande accepteras av någon nämnd eller styrelse. Det är fastställt budget som gäller och varje nämnd/styrelse har ansvar för att detta följs.

Vidare ska nämnden se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett tillfredsställande sätt. Nämnden har därvid att årligen fastställa och följa upp en plan för den interna kontrollen.

Reglementet anger vidare att nämnden inte har rätt inrätta utskott.

Barn- och utbildningsnämnden sammanträder cirka nio gånger per år. Nämnden behandlar normalt mellan 10 och 14 ärenden per sammanträde.

Det finns även ett internt dokument angående Mötesformer som innehåller mer detaljerade beskrivningar kring sammanträden, protokoll m m (bilaga 1).

4 Granskningsiakttagelser

4.1 Arbets- och ansvarsfördelning

Om arbets- och ansvarsfördelning mellan en kommuns skilda nivåer är tydliga löper verksamheten smidigt. Om den inte är tydlig så går tid åt till att klargöra vem som bär ansvaret.

Förvaltningschefen och ordförande samt intervjuade ledamöter anser att ansvarsfördelning mellan politik och tjänstemän är tydlig men att de ibland måste påminna varandra. Förvaltningen menar att de har ett stort ansvar att lämna korrekt och objektiv information till nämnden. Om förvaltningen är osäker i ett visst ärende lyfter man det till nämnden även om ärendet egentligen faller inom ramen för verkställighet.

Intern kontroll har tidigare granskats av revisorerna. Nämnden antar plan för varje år som utgår från kommunens mål- och styrkedja vilket är enligt reglementet. En årlig rapport görs till nämnden där det framgår hur och vilka kontroller som har gjorts. Vissa av de beslutade kontrollerna har inte gjorts 2010. Uppföljning av 2011 års plan görs först under våren 2012.

4.1.1 Revisionell bedömning

Vi bedömer att ansvarsfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstemän fungerar på ett tillfredsställande sätt.

När det gäller uppföljningen av den interna kontrollen finns inga kommentarer eller analyser till varför vissa kontroller inte har genomförts. För 2010 konstaterar vi att det är flera kontroller inom bl a personalområdet som inte har gjorts. Vi menar att det är viktigt att nämnden säkerställer att beslutade kontroller genomförs och i de fall kontroller inte har genomförts bör det finnas förklaringar till detta.

4.2 Ärendehantering

4.2.1 Riktlinjer och rutiner för ärendehantering

Reglementet anger bland annat att ordföranden ansvarar för att kallelse sammanställs och skickas till sammanträdena. Den ska vara skriftlig och innehålla tid och plats för sammanträdet. Den ska senast fyra dagar före sammanträdet på ett lämpligt sätt tillställas varje ledamot och ersättare samt annan förtroendevald som får närvara vid sammanträdet och bör åtföljas av föredragningslista. Det är ordföranden som avgör i vilken utsträckning handlingar som tillhör ett ärende på föredragningslistan ska bifogas kallelsen. I undantagsfall får kallelse till sammanträde ske på annat sätt.

Rutiner för hur ärenden till nämnden ska utredas eller beredas finns i ett internt dokument.

Inför varje år fastställs en sammanträdesplan som tydliggör nämndens sammanträdesdatum och när ärenden ska vara sekreterare tillhanda.

Vid beredningsmöten deltar ordförande, vice ordförande, förvaltningschef och nämndssekreterare. Handläggare deltar i samband med att de presenterar sina ärenden.

Det finns gemensamma mallar för tjänsteskrivelser för hela kommunen.

4.2.2 Tillämpning och efterlevnad av riktlinjer och rutiner för ärendehantering

Presidieberedning genomförs 2,5 vecka före sammanträdet. Innan dess har tjänstemännen haft en egen beredning. Vid beredningen deltar ordförande, vice ordförande, förvaltningschef och nämndssekreterare. Handläggare deltar vid sina respektive ärenden.

Kallelse skickas ut ca 1 vecka före sammanträdet. I undantagsfall har kallelsen skickats senare. Flera av de intervjuade har dock framfört att de gärna skulle vilja ha kallelsen tidigare än i dag för att de ska hinna läsa igenom allt material. Kallelsen skickas både med vanlig post och e-post. Under 2012 kommer ledamöterna att få en s k läsplatta vilket innebär att det går snabbare att få ut kallelsen då materialet inte behöver kopieras.

Tjänstemannaförslag finns till samtliga ärenden under 2011 och den gemensamma mallen används. Ansvarig handläggare och förvaltningschef undertecknar förslagen. Nämnden vill ha ett förslag att ta ställning till ett förslag, endast vid enstaka tillfällen redovisas alternativa förslag. Handläggarna skriver dock inte tjänstemannaförslaget i ärendesystemet vilket innebär merarbete för nämndssekreteraren.

Det förekommer få extraärenden vid sammanträdena. Däremot förekommer det att beslutsunderlag lämnas först på sammanträdet, ibland har det gällt flera ärenden på samma möte. Det har framförts missnöje mot detta vid intervjuerna då ledamöterna inte anser sig hinna sätta sig in i ärendena. Kritiken stöds även av enkätsvaren.

De ledamöter som eftersökt information från handläggarna upplever att de har fått bra hjälp och stöd och att förvaltningen är serviceinriktad. Andra menar att de istället väljer att eftersöka information själva för att säkerställa att informationen är opartisk.

4.2.3 Revisionell bedömning

Vi menar att det är positivt att de gemensamma mallarna för tjänstemannaförslag används men att tjänstemännen borde skriva förslagen direkt i ärendehanteringssystemet. Däremot är det inte tillfredsställande att ledamöterna inte får handlingarna med kallelsen utan att de lämnas först vid sammanträdet.

4.3 Delegation

4.3.1 Allmänt om delegationsbeslut

En betydande del av styrelsens och nämndernas formella beslutsfattande är delegerat till ordförande och tjänstemän i organisationen. Delegering innebär att beslutanderätten flyttas ifrån nämnden till delegaten och delegaten träder helt i nämndens ställe. Beslut som fattas med stöd av delegation är juridiskt sett ett nämndsbeslut och kan inte ändras av nämnden i samband med att beslutet återrapporteras. Det betyder att delegatens beslut kan överklagas på samma sätt som nämndens beslut. Besvärstiden löper tre veckor från protokollets justering då delegationsbeslutet anmälades, om det inte rör sig om myndighetsutövning. Därför är det ur allmänhetens synpunkt viktigt att delegationsbeslut anmäls så att det blir möjligt att överklaga.

Det finns tre syften med kravet på återrapportering; information, kontroll och registrering. De två första syftar till att ge nämnden fortlöpande information om vad som händer i verksamheten och möjligheten att kontrollera att de beslut som fattas av delegaterna är i överensstämmelse med nämndens/styrelsens riktlinjer och intentioner. Det tredje syftet kan ha betydelse för besvärstiden. Kommunallagen ger nämnden rätt att själv besluta hur delegeringsbeslut ska anmälas.

4.3.2 Nämndens rutiner kring delegationsbeslut

Nämndens delegationsordning antogs 2010-04-21 § 44. Delegationsbeslut återredovisas vid varje sammanträde och en lista över vissa delegationsbeslut bifogas kallelsen. Kommunens gemensamma diarie- och ärendehanteringssystem används inte för registrering av delegationsbeslut. I detta system skriver varje handläggare själv in sina beslut så att sekreteraren endast behöver ta ut en lista till kallelsen. Barn- och utbildningsnämnden har egna rutiner som bygger på manuella rutiner där sekreteraren får uppgifter från de olika delegaterna som ska registreras och sammanställas. Vid intervjuerna har framförts att det är många olika personer som har delegation inom barn- och utbildningsnämnden och att det därför inte är lätt att få dessa rutiner att fungera.

Nämnden/förvaltningen gör inga kontroller eller stickprover av om samtliga delegationsbeslut anmäls. Någon har framfört att det utifrån delegationsordningens omfattning och antalet delegater är relativt få beslut som anmäls.

Delegationsbesluten består av tre huvudgrupper; anställningar och ledigheter som kan bestå av ca 200-300 enskilda beslut vardera samt övriga beslut. De senare är uppställda med datum, diarienummer, delegat, lagutrymme samt ärende.

En pärm skickas runt vid varje sammanträde där ledamöterna har möjlighet läsa igenom besluten under sammanträdet. Det görs inga genomgångar av delegationsbesluten. Någon framförde att det hade varit lättare att ta till sig ärendena om det hade funnits tydligare rubriker.

I övrigt anser intervjuade ledamöter att delegationsordningen är bra och att den är på rätt nivå.

4.3.3 Revisionell bedömning

Vi menar att nämnden har goda rutiner när det gäller anmälning av delegationsbeslut då besluten anmäls vid varje sammanträde.

Däremot menar vi att barn- och utbildningsnämnden bör se över möjligheterna att använda kommunens gemensamma diarie- och ärendehanteringssystem. Syftet är dels att minska dubbelarbete, dels att underlätta back up för nämndssekreterare vid eventuell frånvaro.

För att nämnden ska få information om delegationsbeslut och för att allmänheten ska ha möjlighet att överklaga ärenden är det viktigt att samtliga delegationsbeslut anmäls. Nämnden bör, inom ramen för intern kontroll, hitta rutiner som säkerställer att samtliga delegationsbeslut anmäls.

Ett sätt för nämnden att följa upp och få mera insikt i hur delegationen används och bakgrunden till besluten är att begära föredragning av ett slumpmässigt urval av typärenden eller ärenden som är principiellt intressanta.

4.4 Beslutsfattande, genomförande och uppföljning

På sammanträdet formaliseras det politiska arbetet som bedrivits i partigrupper och i föreningar. Här visar det sig om förberedelserna inför sammanträdet har fångat upp den information som ledamöterna behöver för sitt ställningstagande. Själva sammanträdet är viktigt för att ledamöterna ska känna delaktighet och därmed vara beredda att delta i beslutet.

Under 2011 har i genomsnitt mellan 10 och 14 ärenden behandlats per sammanträde. Stående ärenden är elevärenden, delegationsbeslut, delgivning samt information/överläggning. Antalet ordinarie ledamöter som deltar vid sammanträdena varierar mellan 8 och 11, i samtliga fall har frånvarande ledamot tillkallat ersättare. Vid varje sammanträde förekommer att någon eller några ej tjänstgörande ersättare deltar.

Sammanträdena är disponerade så att under förmiddagen sker genomgång/presentation av ärendena samt gruppmöten. Eftermiddagen inleds med en kort och koncis

beslutsgenomgång. Därefter är det information och genomgång av ärenden inför nästa sammanträde.

Vissa av de intervjuade menar att sammanträdena blir väldigt pressade och att man inte hinner diskutera vissa ärenden tillräckligt. Framförallt anser ledamöterna att det inte är bra att tiden för gruppmöten kortas ner.

Genomgången på förmiddagen uppges ha fått en bättre struktur under 2011. Handläggarna har bestämda tider då de ska komma in för genomgång av sina respektive ärenden. Det görs ingen längre presentation utan tanken är att ledamöterna ska vara pålästa och att denna tid ska användas till att ställa frågor till handläggarna. I de fall ledamöterna inte har fått handlingarna före sammanträdet blir det däremot en längre genomgång.

I nämndens plan för intern kontroll 2010 finns en kontroll där en lista över nämndens beslut föregående år ska upprättas i syfte att kontrollera att beslut har genomförts. I återrapporteringen framgår att denna kontroll inte har gjorts.

4.4.1 Revisionell bedömning

Vi menar att nämndens sammanträden har en bra och tydlig struktur. Samtidigt menar vi att nämnden bör fundera på hur man kan tillgodose behovet av ytterligare diskussioner. Eftersom nämnden redan har heldagssammanträde är en utökning av sammanträdestiden inte något alternativ. Däremot kanske det kan finnas behov av något extra sammanträde under året där fokus ligger på diskussioner och mer strategiska frågor.

I de fall ledamöterna får beslutsunderlagen först vid sammanträdena innebär detta längre föredragningar och mer tid för ledamöterna att sätta sig in i ärendena vid själva sammanträdet. Vi menar att förbättrade rutiner för kallelser förmodligen också kommer att frigöra tid för diskussioner.

Vidare anser vi att det är viktigt att nämnden får en återrapportering av fattade beslut.

4.5 Budget och verksamhetsmål

Vid intervjuerna framkommer att budgetarbetet inför 2012 har tagit oerhört mycket tid. Det är ett flertal tjänstemän och fem politiker som sitter i budgetgruppen. Inför 2013 års budgetarbete kommer gruppen att minskas ner.

Intervjuade ledamöter anser även om de inte sitter med i budgetgruppen att de får bra information men att det inte alltid är lätt att sätta sig in i ärendena.

Både när det gäller ekonomi och verksamhet anser intervjuade ledamöterna att målen är tydliga och att de får bra redovisningar av måluppfyllelse från förvaltningen. Tjänstemännen tar fram förslag till mål som nämnden får ta ställning till. Ledamöterna anser att det har varit bra diskussioner angående målen och att de ibland har synpunkter gällande formuleringar m m. I de enkätsvar som lämnats är dock ledamöterna inte lika positiva när det gäller redovisning av måluppfyllelse.

4.5.1 *Revisionell bedömning*

När det gäller effektiviteten i budgetprocessen har vi fått liknande kommentarer från andra nämnder och vi menar att nämnderna gemensamt bör se över sina rutiner för budgetarbetet.

Östersund 2012-03-27

Anneth Nyqvist, projektledare



Hans Stark, sakgranskning