

Ärendehantering

- Protokoll och ärendeberedning
- Hantering av motioner, initiativärenden och medborgarförslag

Östersunds kommun

Mars 2022

Christer Marklund, certifierad kommunal revisor

Marie Lindblad, certifierad kommunal revisor

Adam Svedlund, revisionskonsult

Sammanfattning






PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersund kommun genomfört en granskning av ärendehantering. Granskningens syfte har varit att:









- bedöma om kommunstyrelsens och nämndernas ärendeberedning och protokoll är ändamålsenliga och om protokoll och beslutsunderlag tillgängliggörs för allmänheten.
- bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna har ändamålsenliga rutiner för att säkerställa att motioner och initiativärenden hanteras på ett korrekt sätt och inom föreskriven tid.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att:

- Kommunstyrelsens och nämndernas ärendeberedning och protokoll **i allt väsentligt** är ändamålsenliga och att protokoll och beslutsunderlag i allt väsentligt tillgängliggörs för allmänheten.
- Kommunstyrelsen och nämnderna har **inte helt** ändamålsenliga rutiner för att säkerställa att motioner och initiativärenden hanteras på ett korrekt sätt och inom föreskriven tid

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten.

Revisionsfrågor	Bedömning
Protokoll och ärendeberedning	
Följer protokollen kommunallagens krav samt de krav som framgår av kommunens egna styrdokument som exempelvis reglementen?	
Ger kallelser och handlingar tillräcklig information för att förtroendevalda, tjänstemän och medborgare ska kunna förbereda sig inför nämndernas och styrelsernas sammanträden?	
Ger protokollen tillräcklig information för att förtroendevalda, tjänstemän och medborgare ska förstå vad som har beslutats och hur nämnden/styrelsen har kommit fram till sitt beslut?	
Tillgängliggörs protokoll och beslutsunderlag för allmänheten?	
Finns det riktlinjer och rutiner som säkerställer en ändamålsenlig ärendeberedningsprocess? (finns rutiner för att beakta exempelvis likställighetsprincipen, barnperspektivet, lokaliseringsprincipen etc.) Följs dessa?	

Är det tydligt vem eller vilka som ansvarar för de olika delarna i beredningsprocessen?		
Har kommunstyrelsen och nämnderna en tillräcklig intern kontroll, inklusive riskhantering, av att regler och rutiner för processerna följs?	 (VoN)	
Har styrelsen och nämnderna rutiner för att kvalitetssäkra tjänsteskrivelser och har eventuella krav på vad handläggarnas beredning/utredning av ett ärende ska omfatta tydliggjorts?		
Hantering av motioner, initiativärenden och medborgarförslag		
Följer styrelsen/nämnderna motions- och medborgarförslagsberedning regelverket i kommunallagen?		
Följer beredningen av motioner och medborgarförslag fullmäktiges arbetsordning?		
Fattar fullmäktige beslut inom ett år från det att motioner och medborgarförslag inkommit?		
Finns ändamålsenliga rutiner för uppföljning av åiterrapportering av hanteringen av motioner och medborgarförslag?		

Rekommendationer

I syfte att utveckla granskningsområdet lämnas följande rekommendationer:

- Säkerställ enhetlighet och tydlighet avseende protokollens formalia med betoning på hur yrkanden, beslutsgång och votering redovisas.
- För att säkerställa fullständig tillgänglighet rekommenderas kommunstyrelsen och nämnderna att skapa en enhetlighet avseende hur protokollen och kallelser tillgängliggörs för allmänheten.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Iakttagelser och bedömningar	7
Beslutsfattande	7
Riktlinjer och rutiner för processen	8
Tillämpning av riktlinjer och rutiner	9
Ansvars- och arbetsfördelning	10
Beslutsbefogenheter	11
Styrning och kontroll	13
Samlad bedömning	14
Rekommendationer	14
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	15
Bilagor	16

Inledning

Bakgrund

Styrelsen och nämndernas beredning av ärenden och protokollföring har stor betydelse för upprätthållandet av demokratin. Det är därför viktigt att beredning och beslutsfattande sker på ett sådant sätt att transparens och tydlighet mot allmänheten beaktas. Gällande protokollen är det viktigt att dessa framställs med ett korrekt språk och tydligt innehåll samt att de tillgängliggörs för allmänheten på ett ändamålsenligt sätt.

Bristande beredning av ärenden kan innebära risk för att beslut fattas på felaktiga grunder. Bristande tillgänglighet till beslutsunderlag innebär risk för att medborgarnas insyn inte kan ske på ett tillfredsställande sätt.

De ärenden som hanteras inom ramen för beredningsprocessen kan förutom förslag från förvaltningen bestå av exempelvis motioner och medborgarförslag. Innan de tas upp till politiskt beslut måste de beredas av ansvarig förvaltning och tjänsteman. För motioner och medborgarförslag finns i kommunallagen särskilda regler. En motion eller medborgarförslag bör till exempel beredas så att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att motionen väcktes. I fullmäktiges arbetsordning ska respektive kommun reglera handläggning av sina motioner och medborgarförslag (om kommunfullmäktige har beslutat att medborgarförslag får väckas).

Risker finns att motioner och medborgarförslag inte hanteras i enlighet med kommunallagen.

Kommunens revisorer har mot bakgrund av sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt det angeläget att genomföra en granskning av protokoll och beslutsunderlag.

Syfte och revisionsfrågor

Revisorernas uppdrag regleras i kommunallagen kapitel 12. Syftet med granskningen är att:

- bedöma om kommunstyrelsens och nämndernas ärendeberedning och protokoll är ändamålsenliga och om protokoll och beslutsunderlag tillgängliggörs för allmänheten.
- bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna har ändamålsenliga rutiner för att säkerställa att motioner och initiativärenden hanteras på ett korrekt sätt och inom föreskriven tid.

Följande revisionsfrågor ska besvaras i granskningen:

Protokoll och ärendeberedning

- Följer protokollen kommunallagens krav samt de krav som framgår av kommunens egna styrdokument som exempelvis reglementen?

- Ger kallelser och handlingar tillräcklig information för att förtroendevalda, tjänstemän och medborgare ska kunna förbereda sig inför nämndernas och styrelsernas sammanträden?
- Ger protokollen tillräcklig information för att förtroendevalda, tjänstemän och medborgare ska förstå vad som har beslutats och hur nämnden/styrelsen har kommit fram till sitt beslut?
- Tillgängliggörs protokoll och beslutsunderlag för allmänheten?
- Finns det riktlinjer och rutiner som säkerställer en ändamålsenlig ärendeberedningsprocess? (finns rutiner för att beakta exempelvis likställighetsprincipen, barnperspektivet, lokaliseringsprincipen etc.) Följs dessa?
- Är det tydligt vem eller vilka som ansvarar för de olika delarna i beredningsprocessen?
- Har kommunstyrelsen och nämnderna en tillräcklig intern kontroll, inklusive riskhantering, av att regler och rutiner för processerna följs?
- Har styrelsen och nämnderna rutiner för att kvalitetssäkra tjänsteskrivelser och har eventuella krav på vad handläggarnas beredning/utredning av ett ärende ska omfatta tydliggjorts?

Hantering av motioner, initiativärenden och medborgarförslag

- Följer styrelsen/nämnderna motions- och medborgarförslagsberedning regelverket i kommunallagen?
- Följer beredningen av motioner och medborgarförslag fullmäktiges arbetsordning?
- Fattar fullmäktige beslut inom ett år från det att motioner och medborgarförslag inkommit?
- Finns ändamålsenliga rutiner för uppföljning av återrapportering av hanteringen av motioner och medborgarförslag?

Revisionskriterier

Kommunallagen (2017:725), kapitel 5 Fullmäktige, kapitel 6 Styrelsen och övriga nämnder, kapitel 8 Delaktighet och insyn

Förvaltningslagen (2014:900), § 9 (utgångspunkter för handläggningen), §§ 23-27 (Beredning av ärenden) samt §§ 28-35 (myndighetens beslut)

Fullmäktiges arbetsordning

Styrelse och nämndernas reglementen

Avgränsning

Granskningen är avgränsad till år 2021. Granskningen är även avgränsad till kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden, kultur- och fritidsnämnden, miljö- och samhällsnämnden, social- och arbetsmarknadsnämnden, tekniska nämnden samt vård- och omsorgsnämnden.

Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Inhämtning och granskning av styrande dokument, rutiner/riktlinjer för ärendeberedning, processbeskrivningar samt annan relevant dokumentation
- Stickprovsgranskning av beredning av två ärenden per revisionsobjekt, ärendena har valts ut från de protokoll som ingått i stickprovet av protokollen. Urvalet skedde utifrån ärendenas vikt för verksamheterna och ett antagande om att dessa ärenden skulle vara av sådan natur att nämnden behöver fatta beslut snarare än att motta information.
- Stickprovsgranskning av protokoll år 2021, två protokoll per revisionsobjekt. De protokoll som har varit föremål för stickprov är respektive nämnds sammanträde i juni och november. Urvalet har skett utifrån att det vid dessa sammanträden behandlas ärenden av större vikt för verksamheterna.
- Stickprovsgranskning av beredning av fem motioner/initiativärenden (inkomna 2019-2020).
- Granskning av fullmäktiges protokoll 2021 för att identifiera återrapportering av ej besvarade motioner och initiativärenden.
- Intervju med centralt ansvarig tjänsteperson för ärendehanteringsprocessen
- Gruppintervjuer med nämndsekreterare
- Enkät till nämndernas presidier, förvaltningschefer samt till handläggare/utredare som deltar i ärendeberedning. Den samlade svarsfrekvensen på enkäten har varit 50%. Enkätresultatet bör därför tolkas med viss försiktighet.

I bilaga 1 redovisas information om genomfört stickprov.

I bilaga 2 redovisas samtliga enkätresultat.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Iakttagelser och bedömningar

Vi inleder detta avsnitt med en vedertagen definition av begreppen politisk beredning och tjänstemannaberedning.

Politisk beredning: Beredning inför nämndsammanträde - Genomgång av aktuella ärenden - se 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 görs av tjänstemän som tar fram fakta i ärendet och t.ex. inhämtar synpunkter från andra nämnder, utskott och verksamheter.

Protokoll och ärendeberedning

Krav på protokoll

Revisionsfråga 1: Följer protokollen kommunallagens krav samt de krav som framgår av kommunens egna styrdokument som exempelvis reglementen?

Iakttagelser

Av kommunallagen framgår att protokollet ska redovisa vilka ledamöter och ersättare som har tjänstgjort och vilka ärenden som har handlagts. Protokollet ska för varje ärende redovisa:

- *vilka förslag och yrkanden som har lagts fram och inte tagits tillbaka,*
- *i vilken ordning ordföranden har lagt fram förslag till beslut,*
- *genomförda omröstningar och resultatet av dem,*
- *vilka beslut som har fattats,*
- *vilka ledamöter som har deltagit i besluten och hur de har röstat vid öppna omröstningar, och*
- *vilka reservationer som har anmälts mot besluten.*

Av kommunstyrelsens och nämndernas reglementen framgår att:

- *ersättare som inte tjänstgör har rätt att delta i överläggningarna och få sin mening antecknad till protokollet.*
- *En ledamot eller ersättare som har avbrutit sin tjänstgöring på grund av jäv i ett ärende får tjänstgöra igen sedan ärendet handlagts. En icke tjänstgörande ledamot har rätt att delta i överläggningarna och få sin mening antecknad i protokollet.*
- *I de fall en ledamot väcker ett ärende med anledning av dennes initiativrätt så ska detta antecknas i protokollet.*
- *Protokollet ska justeras av ordföranden och en ledamot.*

Av stickprovet som genomfördes i samband med granskningen framgår att protokollen följer kommunallagens krav samt de krav som framgår av kommunstyrelsens och nämndernas reglementen.

Det finns en kommunövergripande rutin för nämnd- och styrelseprotokoll, beslutad 12 december 2020 av kanslichef på kommunledningsförvaltningen. Av rutinen framgår formerna för hur protokollen ska vara utformade. Det framgår bl.a hur beslutsmeningar ska var formulerade, hur yrkanden och beslutsgång ska framställas samt hur votering ska framställas. Det förekommer generellt god följsamhet till den övergripande rutinen utifrån hur besluten är utformade och hur delegationsbeslut redovisas. Av stickprovet kan emellertid noteras att det finns avvikelser kopplat till protokollen vilka främst hänförs till hur yrkanden och propositionsordning framställs i protokollen.

Av stickprovet kan även noteras att protokollen i flera fall är otydliga i fråga om när en ledamot yrkar på ett tillägg till beslut eller yrkar bifall till föreliggande beslutsförslag. Det förekommer även att propositionsordningen är otydligt angiven i protokoll. Vi noterar även att det finns skillnader i protokollens formalia mellan nämnderna. De granskade protokollen avviker inte från kommunallagens krav men avvikelserna är av sådan art att protokollen kan vara svåra för medborgare att avläsa.

Bedömning

Ja

Bedömningen baseras på att protokollen uppfyller kommunallagens krav. Protokollen följer i allt väsentligt de krav som framgår av kommunens egna styrdokument. Vi noterar emellertid att det i enstaka fall förekommer brister i protokollen avseende hur yrkanden och beslutsgång framställs.

Kallelser och handlingar

Revisionsfråga 2: Ger kallelser och handlingar tillräcklig information för att förtroendevalda, tjänstemän och medborgare ska kunna förbereda sig inför nämndernas och styrelsens sammanträden?

lakttagelser

I samband med granskningen har vi genomfört ett stickprov på två ärenden per revisionsobjekt. Syftet med stickprovet har varit att svara på om kallelserna och handlingarna ger tillräcklig information för att förtroendevalda, tjänstemän och medborgare ska kunna förbereda sig inför nämndernas och styrelsernas sammanträden. Av det genomförda stickprovet kan konstateras att underlagen till ärendena innehåller tillräcklig information för att bl.a förtroendevalda ska kunna förbereda sig inför nämndernas och styrelsernas sammanträden.

Av enkätresultaten framgår att en majoritet av svaranden anser att kallelserna ger tillräcklig information. En majoritet anser även att ärenden som ska behandlas av nämnd eller styrelse är allsidigt belysta.

Bedömning

Ja

Bedömningen baseras på att kallelserna och handlingarna ger tillräcklig information för att personer utan insyn i verksamheten ska kunna förstå ärendena. Bedömningen baseras på resultat av stickprov och enkätresultatet.

Information i protokoll

Revisionsfråga 3: Ger protokollen tillräcklig information för att förtroendevalda, tjänstemän och medborgare ska förstå vad som har beslutats och hur nämnden/styrelsen har kommit fram till sitt beslut?

lakttagelser

Av de protokoll som har kontrollerats i samband med stickprovet kan det konstateras att dessa överlag ger tillräcklig information för att förtroendevalda, tjänstemän och medborgare ska förstå innehållet. Stickprovet visar emellertid på flera otydligheter som kan försvåra möjligheten för allmänheten att tillgodogöra sig innehållet i protokollen, exempelvis förekommer det att beslutsgången är otydligt framställd.

Av den genomförda enkäten framgår att en majoritet av respondenterna (65%) anser att protokollen ger tillräcklig information. I fritextsvaren lyfts det fram att det är ett problem att kallelserna inte finns tillgängliga i diariet.

Bedömning

Ja

Bedömningen baseras huvudsakligen på att stickprovet visar att protokollen i allt väsentligt ger tillräcklig information. Det bör emellertid noteras att det förekommer oklarheter i enstaka protokoll avseende formalian I (och som har redogjorts för i avsnittet ovan).

Tillgängliga protokoll

Revisionsfråga 4: Tillgängliggörs protokoll och beslutsunderlag för allmänheten?

lakttagelser

Vid en kontroll av kommunens hemsida¹ framgår att kommunstyrelsen och de granskade nämndernas protokoll finns tillgängliga på hemsidan i varierande utsträckning. Exempelvis kan det nämnas att barn- och utbildningsnämnden, miljö- och samhällsnämnden, tekniska nämnden och vård- och omsorgsnämndens protokoll för år 2022 finns tillgängliga på hemsidan. Avseende protokollen för år 2021 finns vissa av dessa tillgängliga på hemsidan för vård- och omsorgsnämnden och tekniska nämnden samt miljö- och samhällsnämnden. Kommunstyrelsen, kultur- och fritidsnämnden och

1

<https://www.ostersund.se/kommun-och-politik/moten-handlingar-och-protokoll/aktuella-kallelser-och-protokoll.html> 8 februari 2022 klockan 17.15

social- och arbetsmarknadsnämnden har istället en länk till kommunens diarium där protokollen finns att tillgå.

Det bör noteras att kommunstyrelsen, kultur- och fritidsnämnden och social- och arbetsmarknadsnämnden har länkar som tar medborgaren direkt till protokollen medan barn- och utbildningsnämnden, miljö- och samhällsnämnden och tekniska nämnden samt vård- och omsorgsnämnden har länkar som enbart tar medborgaren till kommunens diarium där sökanden själv får leta fram protokollen via diariets sökfunktion.

Avseende beslutsunderlag finns kallelser till nämndens senaste sammanträde tillgängligt direkt via hemsidan för barn- och utbildningsnämnden, miljö- och samhällsnämnden, tekniska nämnden och vård- och omsorgsnämnden. Kallelserna innehåller handlingar till ärendena. Dessa nämnder har inte äldre kallelser tillgängliga i diariet direkt via länk från hemsidan utan medborgaren får själv söka efter handlingar i diariet.

Social- och arbetsmarknadsnämnden, kultur- och fritidsnämnden och kommunstyrelsen har inte nämndens senaste kallelse tillgänglig direkt på hemsidan men har en länk till kommunens diarium. I diariet tillgängliggörs kallelser till vissa av sammanträdena. I vissa fall innehåller kallelserna handlingar till sammanträdena och i vissa fall innehåller kallelserna en föredragningslista utan handlingarna till ärendena.

73% av respondenterna instämmer helt i påståendet att protokoll och beslutsunderlag tillgängliggörs för allmänheten. 13% instämmer till stor del i påståendet.

Bedömning

Delvis

Bedömningen baseras på att samtliga revisionsobjekts protokoll finns tillgängliga, antingen direkt via hemsidan eller i kommunens diarium och att det finns länkar till dessa från hemsidan. Vi noterar att det finns en variation avseende tillgänglighet av både protokoll och beslutsunderlag via hemsida och diarium mellan de olika nämnderna och kommunstyrelsen.

Ärendeberedningsprocessen

Revisionsfråga 5: Finns det riktlinjer och rutiner som säkerställer en ändamålsenlig ärendeberedningsprocess? (finns rutiner för att beakta exempelvis likställighetsprincipen, barnperspektivet, lokaliseringsprincipen etc.) Följs dessa?

lakttagelser

Det finns en framtagen kommunövergripande rutin för ärendehanteringsprocessen, beslutad av kanslichef 10 december 2020. Rutinen består av en processbild och beskrivningar av de olika stegen i ärendeberedningsprocessen. Av rutinen framgår att den övergripande rutinen kan anpassas till respektive verksamhets innehåll och behov. Rutinen tar upp former för registrering, beredning och uppföljning av ärenden. Det framgår även former för arkivering av ärenden.

Som nämns ovan finns det en kommunövergripande rutin framtagen för hur protokollen ska skrivas fram. Rutinen innehåller information om utformning av beslutsmeningar, yrkanden, beslutsgång, omröstning och reservationer och protokollsanteckningar samt anmälan av delegationsbeslut.

Det finns även ett dokument som heter "instruktion för områdesberedning KLF" och som fastställdes av kanslichef på kommunkansliet den 9 december 2021. Instruktionen riktar sig till områdeschefer och reglerar utformningen av områdesberedningen. Områdesberedning innebär att respektive områdeschef själv utformar beredningen för sitt verksamhetsområde vilket innebär att det är områdeschefen som leder och fördelar arbetet. Områdescheferna godkänner ärendena för vidare behandling och ger vid behov handläggare i uppdrag att komplettera ärendena.

Av dokumentationen framgår att det finns en lathund för handläggare i ärendehanteringssystemet Ciceron. Lathunden ger en praktisk vägledning för handläggare i hur bl.a tjänsteskrivelser upprättas.

I granskningen har vi även tagit del av flera nämndsspecifika rutiner för ärendeberedningsprocessen. De nämnder som har upprättat rutiner med bäring på ärendeberedningsprocessen är vård- och omsorgsnämnden, barn- och utbildningsnämnden, kommunstyrelsen och miljö- och samhällsnämnden.

Av intervjuerna framgår en varierad bild kring huruvida det finns en god följsamhet till de riktlinjer och rutiner som finns. Dels framgår det att nämnderna arbetar på ett likvärdigt sätt som följer det kommunövergripande arbetssättet, dels framgår att ärendeberedningsprocessens utformning skiljer sig något åt mellan nämnderna. Vid intervjuerna beskrivs att de nämndspecifika rutiner som finns utgår från det kommunövergripande arbetssättet. Det framgår emellertid att den tekniska nämnden inte använder sig av den kommunövergripande rutinen för ärendeberedning.

Av enkäten framgår att det finns rutiner som säkerställer en ändamålsenlig ärendeberedningsprocess. Endast 10% av respondenterna svarar negativt på frågan. En majoritet av de svarande anser även att riktlinjerna och rutinerna åtföljs.

Bedömning

Ja.

Bedömningen baseras på att det finns dokumenterade riktlinjer och rutiner som upprättats i syfte att säkerställa en ändamålsenlig ärendeberedningsprocess. Bedömningen baseras även på att följsamhet till dessa riktlinjer och rutiner styrks av enkätresultat och intervjuer. Det noteras emellertid att det framgår av intervjuer att tekniska nämnden inte använder den kommunövergripande rutinen i ärendehantering. I granskningen har vi inte tagit del av någon särskild rutin som innehåller regler eller rutiner för att beakta barnperspektivet, likställighetsprincipen eller lokaliseringprincipen men av intervjuerna framgår att det finns kännedom om dessa perspektiv.

Ansvar för beredningsprocessen

Revisionsfråga 6: Är det tydligt vem eller vilka som ansvarar för de olika delarna i beredningsprocessen?

lakttagelser

Av den kommunövergripande rutinen för ärendehanteringsprocessen framgår att det ska finnas en central processansvarig övergripande för ärendehanteringsprocessen. Det ska även finnas en lokal processansvarig på varje förvaltning. Det framgår även att nämnderna kan anpassa den kommunövergripande rutinen till sina respektive verksamheter.

Av barn- och utbildningsnämndens, miljö- och samhällsnämnden och vård- och omsorgsnämndens nämnds-specifika rutiner framgår roll- och ansvarsfördelning för beredningsprocessen.

Det beskrivs vid intervjuerna att kommunledningsförvaltningen har infört en s.k. områdesberedning vilket innebär att områdescheferna själva väljer hur de ska utforma beredningen för sina respektive verksamhetsområden. Förändringen beskrivs ha tydliggjort roll- och ansvarsfördelning för beredningsprocessen.

Vid intervjuerna beskrivs att det inom respektive nämndsorganisation finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning i ärendeberedningsprocessen.

Det framgår vidare av intervjuerna att det tidigare har funnits en oklarhet mellan kommunfullmäktige/kommunstyrelsen avseende hanteringen av medborgarförslag. Det har förekommit att medborgarförslag har översänts till fel nämnd för beredning.

Av den genomförda enkäten framgår att majoriteten av respondenterna anser att det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning för ärendeberedningsprocessen. En majoritet anser även att det finns en tydlig gränsdragning mellan politik och förvaltning i ärendeberedningsprocessen.

Bedömning

Ja.

Bedömningen baseras på att det av riktlinjer och rutiner framgår vem eller vilka som ansvarar för de olika delarna i beredningsprocessen. Bedömningen baseras även på att det införts specifika arbetssätt i syfte att säkerställa beslutad ansvars- och arbetsfördelning. Bedömningen baseras avslutningsvis på ett positivt enkätresultat.

Kontroll av processen

Revisionsfråga 7: Har kommunstyrelsen och nämnderna en tillräcklig intern kontroll, inklusive riskhantering, av att regler och rutiner för processerna följs?

lakttagelser

I granskningen har vi inte tagit del av att det finns dokumenterade former för intern kontroll av att regler och rutiner för processerna följs. Det beskrivs emellertid vid intervjuer att Östersunds kommun har ett samarbete med Åre kommun som genomfört utvärderingar av sin ärendeberedningsprocess. Det beskrivs även att det har skett en utvärdering av antal extrainsatta sammanträden och antal fattade ordförandebeslut under 2021.

Vid intervjuerna beskrivs att nämndsekreterare för vård- och omsorgsnämnden genomför en årlig utvärdering av nämndens arbete genom en enkät riktad till nämndens ledamöter. Förvaltningsledning och nämnd har därefter en dialog utifrån enkätresultaten.

48% av respondenterna av enkäten anser att kommunstyrelsen och nämnderna har tillräcklig kontroll av att regler och rutiner för beredningsprocessen åtföljs. 15% instämmer till viss del i påståendet att tillräcklig kontroll finns och 36% svarar att de inte vet om tillräcklig kontroll finns.

Bedömning

Ja för vård- och omsorgsnämnden. Nej för styrelsen och övriga nämnder.

Vård- och omsorgsnämnden har former för regelbunden utvärdering av ärendeberedningsprocessen. Styrelsen och övriga nämnder har inte former för kontroll av att regler och rutiner för processerna följs.

Kvalitetssäkring

Revisionsfråga 8: Har styrelsen och nämnderna rutiner för att kvalitetssäkra tjänsteskrivelser och har eventuella krav på vad handläggarnas beredning/utredning av ett ärende ska omfatta tydliggjorts?

lakttagelser

Av den kommunövergripande rutinen för ärendehanteringsprocessen framgår att det på varje förvaltning ska finnas någon form av tjänsteberedning vars syfte är att kvalitetssäkra ärenden inför beslut. Kvalitetssäkring innebär att kontrollera huruvida ärendet är berett ur alla perspektiv och överlag färdigt för beslut. På tjänsteberedningen ska förvaltningens diskussion avslutas vilket innebär att förvaltningen ska lämna ett förslag till beslut.

Av barn- och utbildningsnämndens egna rutin för beredning framgår formerna för tjänsteberedning där bl.a underlagens innehåll och förslag till beslut diskuteras.

Det framgår av vård- och omsorgsnämndens rutin för beredning att förvaltningschefen godkänner ärenden i ärendehanteringssystemet Ciceron och att beslutsunderlagens innehåll tas upp för diskussion på förvaltningens tjänstemannaberedning. Det finns även ett avsnitt som reglerar hur kvalitetssäkring av underlag går till.

Av samhällsbyggnadsförvaltningens rutin för beredning inför nämndssammanträde framgår att varje avdelning har egna rutiner för hur förvaltningschef/avdelningschef kontrollerar ärenden innan de överlämnas till nämndsekreterare.

Vid intervjuerna beskrivs att kvalitetssäkringen har förbättrats i och med införandet av områdesberedningen på kommunledningsförvaltningen.

Det framgår av intervjuerna att den slutliga kvalitetssäkringen av underlag sker i samband med den tjänstemannaberedning som genomförs innan ärendet lyfts upp till de förtroendevalda. Av intervjuerna framgår även att respektive nämndsekreterare gör en kvalitetssäkring av beslutsunderlag i dialog med ärendets handläggare.

Det beskrivs även att respektive förvaltningsorganisation på *avdelningsnivå* har egna rutiner för hur underlag kvalitetssäkras innan dessa överlämnas till nämndsekreteraren.

En majoritet av de svaranden på den genomförda enkäten anser att det sker tillräcklig kvalitetssäkring av underlag som ska behandlas av styrelse/nämnd.

Bedömning

Ja.

Bedömningen baseras på att styrelsen och nämnderna har rutiner för att kvalitetssäkra tjänsteskrivelser. Detta framgår av såväl den kommunövergripande som de nämndspecifika rutinerna. Bedömningen baseras även på att kraven på handläggarnas beredning/utredning av ett ärende är tydliggjorda. Bedömningen baseras avslutningsvis på ett positivt enkätresultat.

Hantering av motioner, initiativärenden och medborgarförslag

Revisionsfråga 9 & 10: Följer beredningen av motioner och medborgarförslag fullmäktiges arbetsordning? Följer styrelsen/nämnderna motions- och medborgarförslagsberedning regelverket i kommunallagen?

lakttagelser

Av kommunfullmäktiges arbetsordning framgår att en motion:

- 1. ska vara skriftlig och undertecknad av en eller flera ledamöter*
- 2. får inte ta upp ämnen av olika slag*
- 3. ska innehålla ett tydligt förslag som fullmäktige kan ta ställning till*
- 4. väcks genom att den ges in till styrelsens kansli, och anmäls vid nästkommande sammanträde om den inkommit innan sammanträdet's beredning*

I det stickprovet som genomfördes i samband med granskningen framgår att beredningen av motionerna följer kommunfullmäktiges arbetsordning. Det noteras att samtliga ärendetyper inklusive motioner, initiativärenden och medborgarförslag hanteras enligt samma tillvägagångssätt.

Det framgår vidare av arbetsordningen att styrelsen två gånger per år ska redovisa de motioner som inte har beretts färdigt. Redovisningen ska göras på fullmäktiges ordinarie sammanträden i april och oktober. Av kommunfullmäktiges arbetsordning framgår att former för inlämning och hantering av medborgarförslag regleras i dokumentet "riktlinje för medborgarförslag". Riktlinjen beslutades av kommunfullmäktige 4 februari år 2021 § 35. Av riktlinjen framgår formerna för hur ett medborgarförslag bedöms och hur de ska skall hanteras. Det framgår bl.a att styrelsen två gånger per år ska redovisa de medborgarförslag som inte är färdigbehandlade.

Vid en kontroll i kommunens diarium framgår att ingen redovisning av motioner eller medborgarförslag genomfördes i april år 2021. Redovisning skedde på fullmäktiges sammanträde i september år 2021 och i april samt oktober år 2020.

Det framgår av enkätresultaten att sammanlagt 25% av de svarande instämmer till viss del eller inte alls i påståendet att beredningen av motioner och medborgarförslag är välfungerande.

Bedömning

Delvis.

Bedömningen baseras på att redovisning av motioner delvis sker i enlighet med kommunfullmäktiges arbetsordning, vi noterar dock att det inte skedde någon redovisning av medborgarförslag eller motioner i april år 2021.

Fullmäktiges beslutsfattande

Revisionsfråga 11: Fattar fullmäktige beslut inom ett år från det att motioner och medborgarförslag inkommit?

lakttagelser

Av kommunallagen framgår att ett ärende ska ha beretts av antingen en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning. Styrelsen ska alltid ges tillfälle att yttra sig i ett ärende som har beretts av en annan nämnd eller av en fullmäktigeberedning. En motion eller ett medborgarförslag ska om möjligt beredas på sådant sätt att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att motionen eller medborgarförslaget väcktes.

I granskningen har vi genomfört ett stickprov på 5 motioner som har anmälts under åren 2019 och 2020. Av det genomförda stickprovet framgår att 2 av granskade motioner har behandlats av kommunfullmäktige inom ett år från det att de har anmälts. 3 av 5 granskade motioner har inte behandlats av kommunfullmäktige inom ett år från det att motionerna har inkommit.

Bedömning

Delvis.

Bedömningen grundar sig på att stickprovet visar att fullmäktige inte fattar beslut inom ett år från de att motioner och medborgarförslag inkommit.

Uppföljning

Revisionsfråga 12: Finns ändamålsenliga rutiner för uppföljning av återrapportering av hanteringen av motioner och medborgarförslag?

lakttagelser

I samband med granskningen har vi inte tagit del av någon rutin eller riktlinje som specifikt reglerar uppföljning av återrapportering av hanteringen av motioner och medborgarförslag.

I kommunfullmäktiges arbetsordning anges, som nämns ovan, formerna för hur ofta styrelsen ska redovisa motioner som inte har beretts färdigt. Av riktlinjerna för medborgarförslag anges formerna för den övergripande hanteringen av medborgarförslag. Som konstateras i ovanstående avsnitt skedde ingen redovisning på kommunfullmäktiges sammanträde i april år 2021.

Av dokumentet "kommunövergripande rutin för ärendehanteringsprocessen" framgår ett särskilt tillvägagångssätt för ärenden som berör flera nämnder där motioner inkluderas.

Det framgår av intervjuerna att ärendeberedningsprocesserna i kommunstyrelsen och nämnderna är generella, vilket innebär att samtliga ärenden hanteras på ett likvärdigt sätt snarare än att det finns skilda tillvägagångssätt beroende på vilket typ av ärende som behandlas.

Bedömning

Ja.

Bedömningen baseras på att det finns generella rutiner för uppföljning av återrapportering av hanteringen av samtliga ärendetyper, dvs. inklusive motioner, initiativärenden och medborgarförslag. Det konstateras emellertid en brist avseende följsamhet till dessa.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersund kommun genomfört en granskning av ärendehantering. Granskningens syfte har varit att:

- bedöma om kommunstyrelsens och nämndernas ärendeberedning och protokoll är ändamålsenliga och om protokoll och beslutsunderlag tillgängliggörs för allmänheten.
- bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna har ändamålsenliga rutiner för att säkerställa att motioner och initiativärenden hanteras på ett korrekt sätt och inom föreskriven tid.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att:

- Kommunstyrelsens och nämndernas ärendeberedning och protokoll **i allt väsentligt** är ändamålsenliga och att protokoll och beslutsunderlag i allt väsentligt tillgängliggörs för allmänheten.
- Kommunstyrelsen och nämnderna har **inte helt** ändamålsenliga rutiner för att säkerställa att motioner och initiativärenden hanteras på ett korrekt sätt och inom föreskriven tid

Rekommendationer

I syfte att utveckla granskningsområdet lämnas följande rekommendationer till styrelse och nämnder:

- Säkerställ enhetlighet och tydlighet avseende protokollens formalia med betoning på hur yrkanden, beslutsgång och votering redovisas.
- För att säkerställa fullständig tillgänglighet rekommenderas kommunstyrelsen och nämnderna att skapa en enhetlighet avseende hur protokollen och kallelser tillgängliggörs för allmänheten.

Bilaga 1

- Stickprovsgranskning

Beslut i styrelse och nämnder

Stickprovsgranskning av beredning av två ärenden per revisionsobjekt	
Ärenden	Nämnd
Permanentning av resursgrupp Östbergsskolan	Barn- och ungdomsnämnden
Riktlinjer för kommunal förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet, revidering	Barn- och ungdomsnämnden
Riktlinje för arbete med nationella minoriteter	Kommunstyrelsen
Återkallande av delegation för tjänsteresor samt deltagande på kurser och konferenser för förtroendevalda	Kommunstyrelsen
Riktlinje för kultur och kulturstrategi	Kultur- och fritidsnämnden
Utredning - verksamhet i Excercishallen samt förslag till taxa	Kultur- och fritidsnämnden
Rutin för miljöpriset	Miljö- och samhällsnämnden
Taxa för livsmedelskontroll - revidering	Miljö- och samhällsnämnden
Rapport tillsyn rökfria skolgårdar	Social- och arbetsmarknadsnämnden
Plan för utvärdering och uppföljning 2020-2022 för Social- och arbetsmarknads-nämndens verksamhet	Social- och arbetsmarknadsnämnden
Parkeringsförbud kvällstid, Havrevägen	Tekniska nämnden
Arbetsordning för Tekniska nämnden	Tekniska nämnden
Fördelning av bidrag till pensionärsföreningar och föreningar för personer med funktionsnedsättning hösten	Vård- och omsorgsnämnden
Översyn av boendemiljön på kommunens särskilda boenden	Vård- och omsorgsnämnden

Motioner

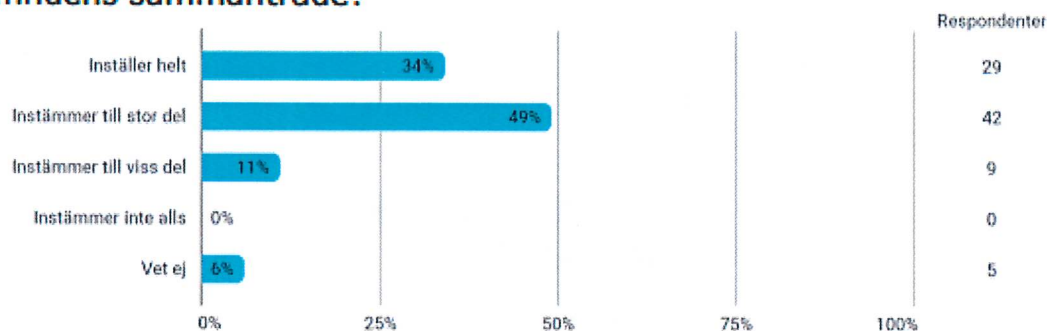
Stickprov motioner
Grön Hållbar äldreomsorg
Förmånscykel till kommunens medarbetare
Inför syskonförtur i kommunala skolor
Öppen närtrafik på landsbygden
Mer aktiviteter för unga

Bilaga 2

- Enkätresultat

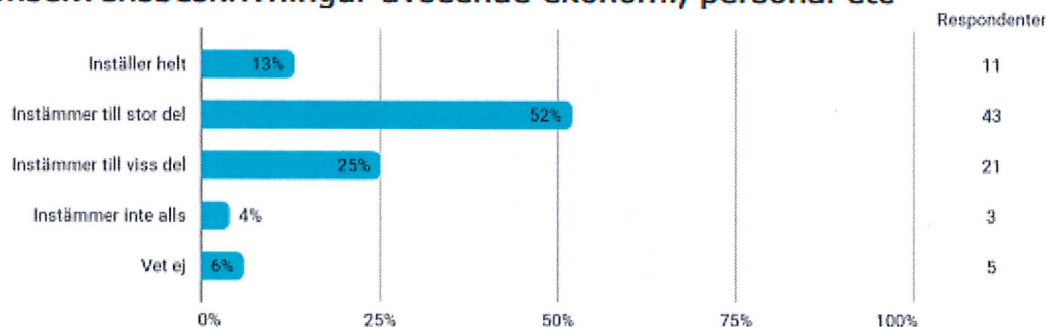
Ärendehantering och protokoll

Kallelserna till styrelsen/nämnden ger tillräcklig information för att förtroendevalda, tjänstemän och medborgare ska kunna förbereda sig för styrelsens/nämndens sammanträde?



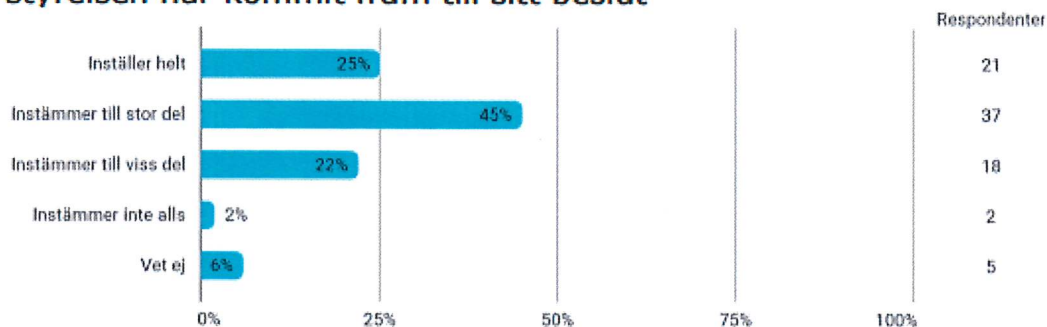
Ärendehantering och protokoll

Ärenden som behandlas av nämnd/styrelse är allsidigt belysta, genom exempelvis konsekvensbeskrivningar avseende ekonomi, personal etc



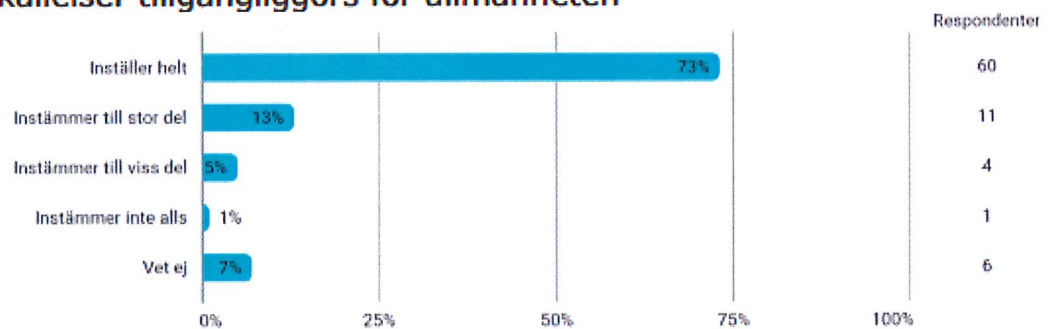
Ärendehantering och protokoll

Protokollen ger tillräcklig information för att förstå vad som har beslutats och hur nämnden/styrelsen har kommit fram till sitt beslut



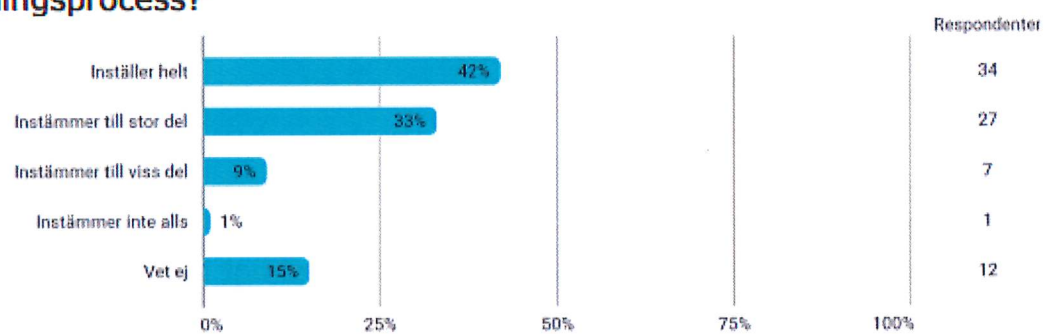
Ärendehantering och protokoll

Protokoll och kallelser tillgängliggörs för allmänheten



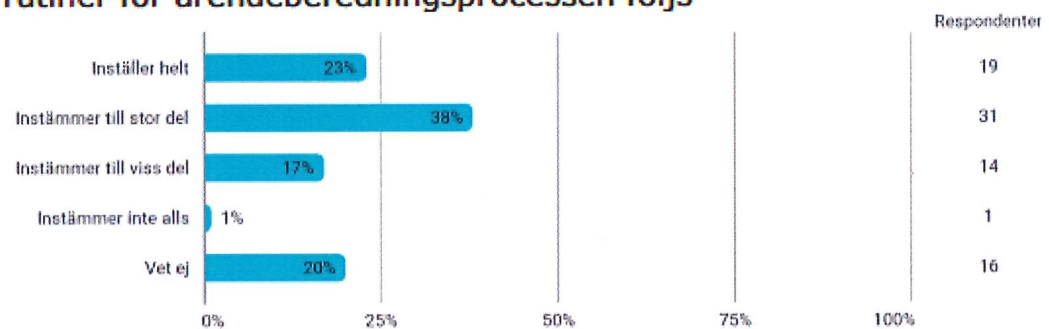
Ärendehantering och protokoll

Det finns riktlinjer och rutiner som säkerställer en ändamålsenlig ärendeberedningsprocess?



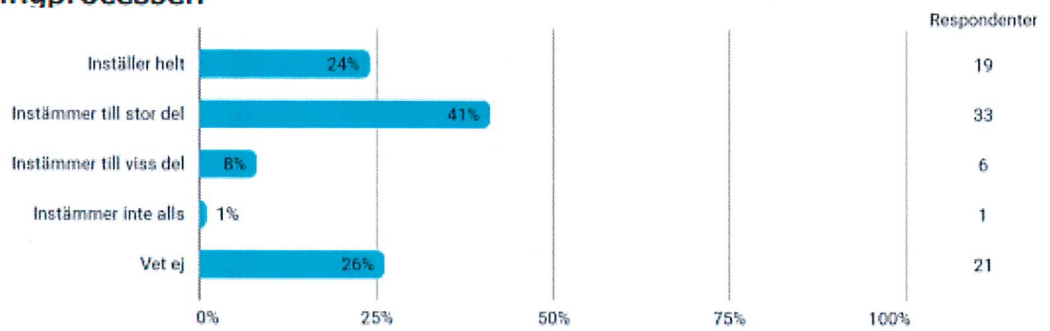
Ärendehantering och protokoll

Riktlinjer och rutiner för ärendeberedningsprocessen följs



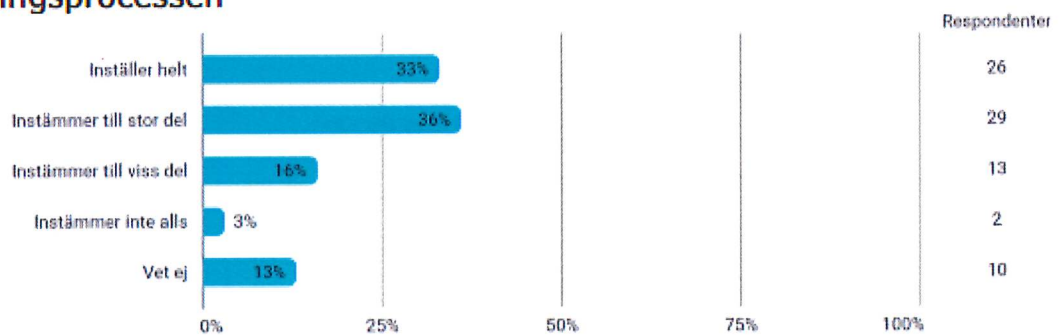
Ärendehantering och protokoll

Det finns en tydlig och dokumenterad roll- och ansvarsfördelning för ärendeberedningprocessen



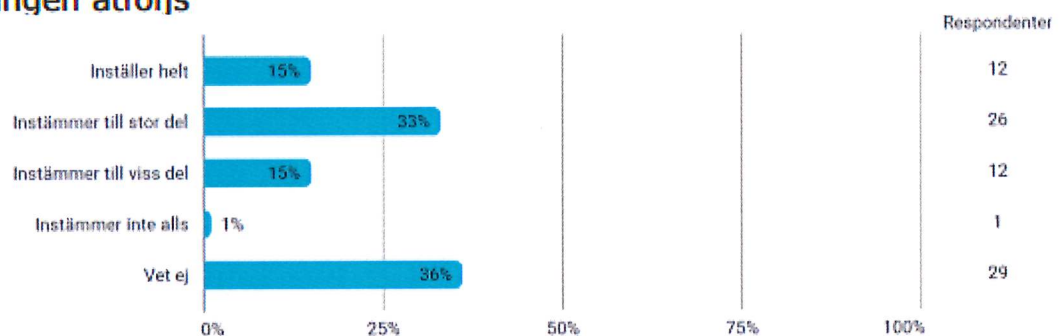
Ärendehantering och protokoll

Det finns en tydlig gränsdraging mellan politik och förvaltning i ärendeberedningsprocessen



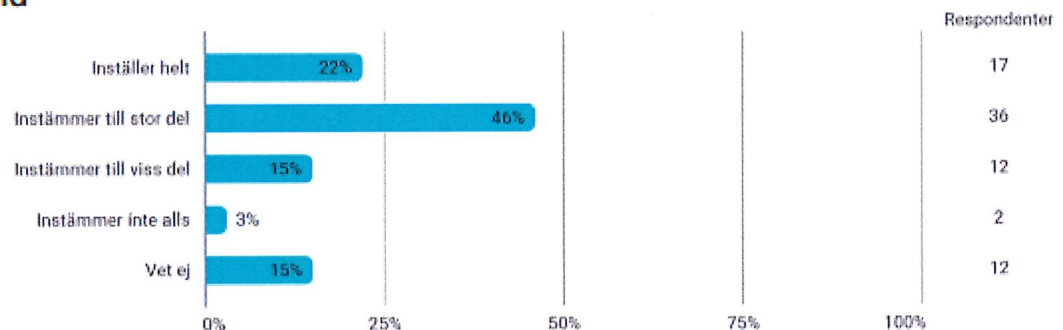
Ärendehantering och protokoll

Styrelsen/nämnden har tillräcklig kontroll av att regler och rutiner för ärendehantering åtföljs



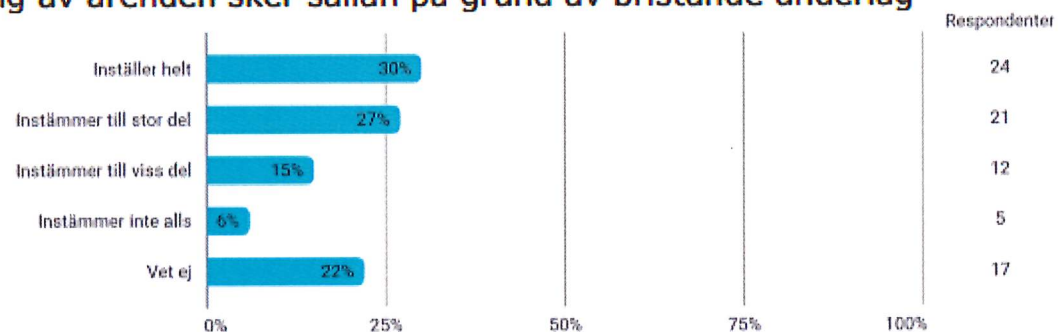
Ärendehantering och protokoll

Det sker tillräcklig kvalitetssäkring av underlag som ska behandlas av styrelse/nämnd

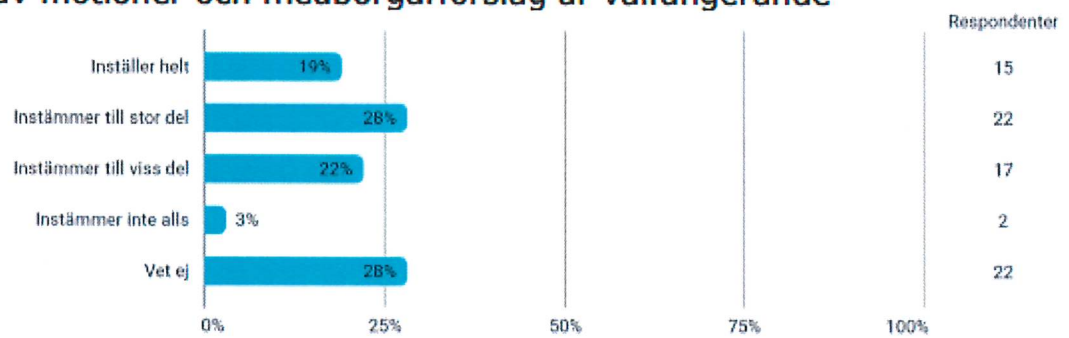


Ärendehantering och protokoll

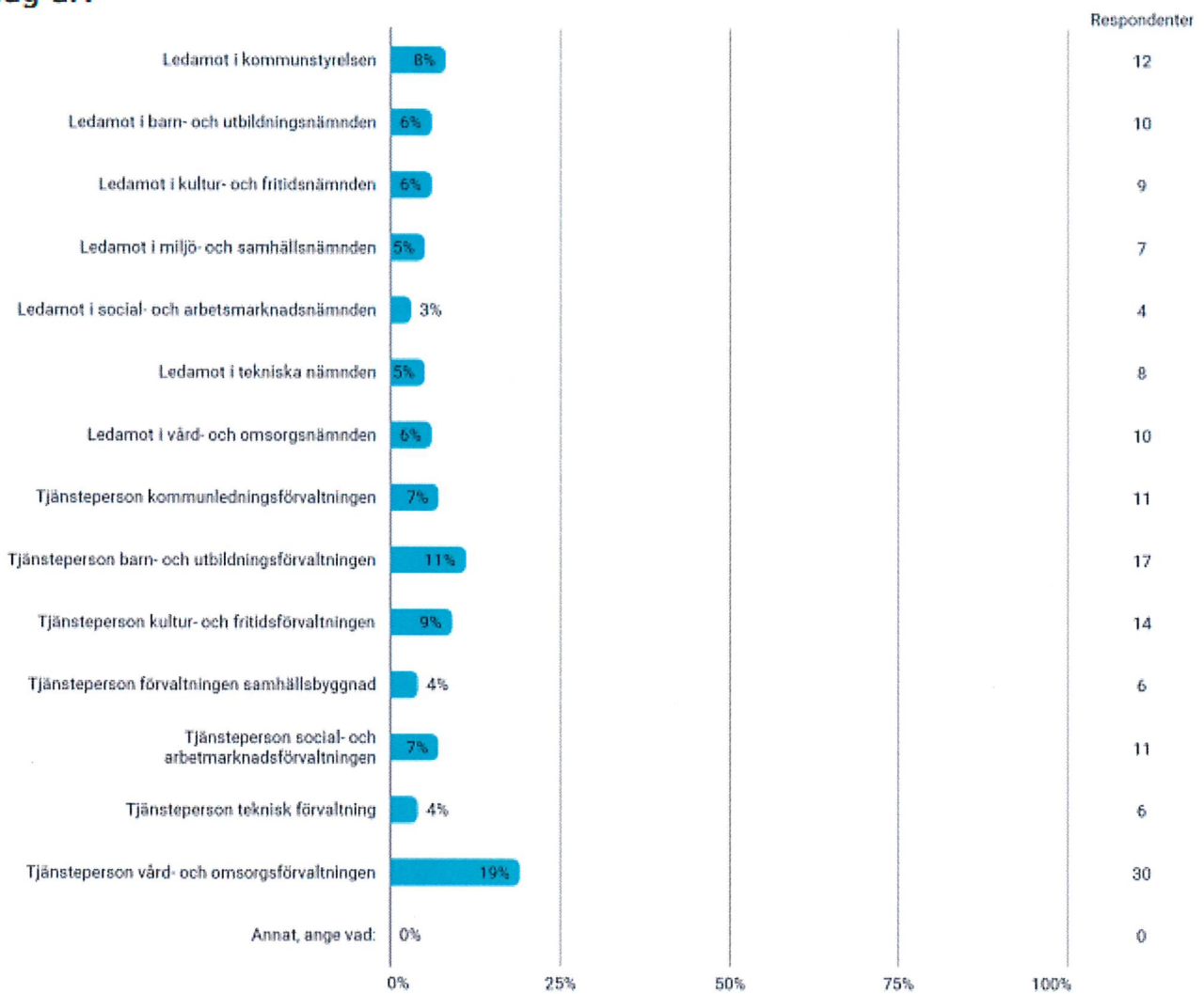
Återremittering av ärenden sker sällan på grund av bristande underlag



Beredningen av motioner och medborgarförslag är välfungerande



Jag är:



2022-03-07



Christer Marklund
Certifierad kommunal revisor



Marie Lindblad
Certifierad kommunal revisor

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Revisionskontoret i Region Jämtland/Härjedalen de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2021-09-23. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.