



Östersunds kommun

Granskning av protokoll

Augusti 2014

Innehåll

1. Sammanfattning	1
2. Inledning.....	2
2.1 Uppdrag och revisionsfrågor.....	2
2.2 Metod och avgränsning	2
2.2.1 Metod.....	2
2.2.2 Avgränsning.....	2
3. Bakgrund.....	3
3.1 Ansvar.....	3
3.2 Kommunallagen.....	3
3.3 Klarspråk.....	3
4. Svar på revisionfrågorna	5
4.1 Iakttagelser	5
4.2 Resultat av enkätundersökningen	7
4.3 Slutsatser och bedömningar	9

1. Sammanfattning

Revisorerna i Östersunds kommun har uppdragit till Deloitte att granska nämndernas protokoll. Granskningen omfattar fyra revisionsfrågor.

Följer protokollen kommunallagen?

Vi bedömer att protokollen lever upp till kommunallagens krav. Det finns dock utvecklingspotential gällande redovisningen av beslutsordningen. Grundförslaget finns, med några undantag, inte redovisat i protokollen och därmed blir det inte helt tydligt i vilken ordning ordförande har lagt fram förslagen.

Är protokollen informativa och är språket enkelt och begripligt?

Alla protokollen i granskningen följer samma grundmall. Det är enkelt att navigera i protokollen och rubrikerna är tydliga och används genomgående på samma sätt. Beslutsmeningarna är över lag tydliga, välformulerade och följer i huvudsak kommunens riktlinjer. Beslutsmeningarna är självständiga och går att förstå även lösryckta ur sitt sammanhang.

Östersunds protokoll innehåller genomgående ändamålsenliga sammanfattningar som ger läsaren en bra bild av ärendet. Gällande språket i protokollen så är den löpande texten generellt tydlig och välformulerad med tydliga rubriker och med all formell information. Läsförståelsen skulle vinna ytterligare på om vissa ord undveks som kan framstå som ålderdomliga och som kan försvåra läsandet för en del läsare. Det är också till läsarens fördel om fackord som inte är kända för allmänheten, så som propositionsordning och yrkande, inte används.

Förståelsen för beslutsgången som beskrivs i protokollen hade gynnats av om en del av beslutsgångarna gjordes mindre formella. När det endast finns ett yrkande blir det onödigt komplicerat för läsaren när det ställs proposition på ett yrkande som inte har ett motyrkande.

Det är positivt att Östersunds kommun publicerar protokollen på sin hemsida och att protokollen är digitala handlingar och inte inskannade¹.

Tjänsteskrivelser bör innehålla vad ärendet handlar om, vem som initierat ärendet, nämndens ansvar för ärendet, en sammanfattning av informationen i de eventuellt bilagda dokumenten samt om det finns några specifika förutsättningar. Vi bedömer att Östersunds handlingar lever upp till dessa krav. Språket i handlingarna är precis som i protokollen tydligt och välformulerat och innehåller den formella information som krävs.

Har kommunen utarbetat egna regler för hur tjänsteskrivelser och protokoll ska utformas, är dessa ändamålsenliga och efterlevs de?

Östersunds kommun har visat att de lägger stor vikt vid nämndprocessen och att de har ett strategiskt arbete som ska säkerställa den framtida kvalitén. Vi föreslår att kommunen fortsätter arbeta med nämndprocessen genom att skapa riktlinjer för ärendeskrivning och fortsätter arbeta för läsbarheten i protokoll och handlingar.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunen att:

- Fortsätta att utveckla och förbättra protokollen, tjänsteskrivelser och nämndprocessen.
- Överväga att byta ut en del fackord och ålderdomliga begrepp.
- Överväga att förenkla beslutsordningen.
- Anteckna grundförslaget i protokollen.

2014-06-29
Malin Lundberg
Revisor

Marianne Harr
Certifierad kommunal revisor

¹ Ökar bland annat kvalitén och sökbarheten.

2. Inledning

I kommunallagen stadgas en miniminivå för innehållet i ett kommunalt protokoll. Utöver att protokollen ska leva upp till lagkraven ska de även kunna läsas och förstås både av medarbetare och förtroendevalda i den egna organisationen samt av allmänheten. Läsaren ska inte behöva ha ingående kunskaper om kommunal organisation utan ska kunna följa ärendets gång och förstå beslutet utifrån det som står i protokollet. Detta ställer krav på språk, utformning och förmågan att i korta drag ge en god bild av ärendet. Protokollen är inte bara bärare av det demokratiska systemet de är också en del av kommunens historia och kulturarv.

2.1 Uppdrag och revisionsfrågor

- Följer protokollen Kommunallagen?
- Är protokollen informativa och är språket enkelt och begripligt?
- Har kommunen utarbetat egna regler för hur tjänsteskrivelser och protokoll ska utformas, är dessa ändamålsenliga och efterlevs de?
- Är de handlingar som ligger till grund för besluten ändamålsenliga?
- Hur upplever nämndledamöterna kvaliteten på handlingar och protokoll?
- Hur upplever nämndledamöterna att införandet av surfplattor har påverkat ledamöternas uppdrag?

2.2 Metod och avgränsning

2.2.1 Metod

Granskningen har genomförts genom analys av nämndernas protokoll samt en enkät.

Granskningen har omfattat kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden, kultur- och fritidsnämnden, miljö- och samhällsnämnden, socialnämnden, utförarstyrelsen, vård- och omsorgsnämnden och den gemensamma nämnden för upphandlingssamverkan.

Protokoll under perioden 2013-01-01 – 2013-12-31 har studerats och analyserats. Nämndsekreterarna för de granskade nämnderna har bidragit med material och vid behov svarat på frågor. Rapporten har även fakta-kontrollerats av dessa.

Enkätundersökningen har genomförts för att fånga ledamöternas uppfattning om kvaliteten på handlingar och protokoll. Enkäten har även omfattat frågor om hur de upplever att införandet av surfplattor har påverkat ledamöternas uppdrag. Enkäten har skickats till ett urval av styrelse- och nämndledamöterna.

2.2.2 Avgränsning

Huvudmålet för revisionsuppdraget är granskning av protokollen. För att få en kvalitativ helhetssyn över nämndhandlingarna har granskningen även omfattat en genomgång av kallelse och tjänsteutlåtande.

3. Bakgrund

3.1 Ansvar

I Kommunallagen (1991:900) 5 kap 57 § stadgas det att det formella ansvaret för protokollet vilar på ordföranden. Förutom ansvaret för protokollets riktighet har ordförande också ansvar för att se till att justeringen och det ställe där protokollet finns tillgängligt tillkännages på anslagstavlan. Att protokollsskrivningen och anslagshanteringen i normalfallet sköts av nämndsekreteraren eller annan tjänsteman innebär inte att ansvaret övergår till dessa.

3.2 Kommunallagen

Enligt Kommunallagen ska protokoll föras vid kommunala nämnders sammanträden. Protokollen ska redovisa vilka ledamöter och ersättare som har tjänstgjort och vilka ärenden som handlagts. Protokollen ska i enlighet med Kommunallagen 5 kap 59 § för varje ärende redovisa

1. vilka förslag och yrkanden som har lagts fram och inte tagits tillbaka,
2. i vilken ordning ordföranden har lagt fram förslag till beslut,
3. genomförda omröstningar och hur de har utfallit,
4. vilka beslut som har fattats,
5. vilka ledamöter som har deltagit i besluten och hur de har röstat vid öppna omröstningar,
6. vilka reservationer som anmälts mot besluten.

Lagkraven på protokollen är att betrakta som minimikrav. Protokollen bör givetvis innehålla den information som krävs för att förtroendevalda, tjänstemän och medborgare ska förstå vad som beslutats och hur nämnden kommit fram till sitt beslut.

3.3 Klarspråk

Språkrådet² arbetar med att främja klarspråk. Med klarspråk menas myndighetstexter skrivna på ett vårdat, enkelt och begripligt språk. Klarspråk handlar ytterst om insyn och demokrati: att alla ska ha tillgång till och rätt att förstå vad som står i texter som skrivs av myndigheterna. Språkrådet ger följande klarspråksråd

- välj en lagom personlig ton,
- välj relevant innehåll,
- disponera texten på ett logiskt sätt,
- förklara allt som behöver förklaras,
- stryk sådant som inte behövs,
- skriv informativa rubriker,
- undvik långa och invecklade meningar,
- använd begripliga ord och förklara nödvändiga facktermer,
- sammanfatta det viktigaste,
- välj en genomtänkt grafisk formgivning.

² www.sprakradet.se

Dessutom fastslår Språklagen (2009:600) att språket i offentlig verksamhet ska vara vårdat, enkelt och begripligt. Specifikt gällande protokoll bör fackord som inte är allmänt kända undvikas. Sammanfattningen av ärendet bör vara enkel och innehålla en förklaring till vad ärendet handlar om, vilka överväganden som gjorts samt hur man kommit fram till beslutsförslaget. Beslutsmeningen bör förutom att den ska vara uttryckt i klarspråk vara så självständig som möjligt, det vill säga kunna förstås lösryckt ur sitt sammanhang.

4.Svar på revisionfrågorna

4.1 Iakttagelser

4.1.1 Följer protokollen Kommunallagen?

I det här avsnittet redovisas iakttagelser utifrån ett antal bedömningsgrunder som vi anser bör uppfyllas för att Kommunallagen ska efterlevas. Tabellen är färgkodad där

- grön innebär att resultatet är tillfredställande,
- gul innebär att det finns vissa brister,
- röd innebär att resultatet inte är tillfredsställande och
- grå färg innebär att granskning inte kunnat genomföras på grund av avsaknad av granskningsunderlag. Det innebär inte att kommunen inte tillhandahållit handlingar utan att den specifika händelsen inte ägt rum.

I de fall färgen är gul eller röd finns kommentarer under 4.3

Förkortningar:

Kommunstyrelsens (KS),
 Barn- och utbildningsnämnden (BUN),
 Gemensam nämnd för upphandlingssamverkan (GNU),
 Kultur- och fritidsnämndens (KFN),
 Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden (MSN),
 Socialnämnden (SON),
 Vård- och omsorgsnämnden (VON),
 Utförelsestyrelsens (US) protokoll

	K S	B U N	G N U	K F N	M S N	S O N	O N	U S
Protokollen redovisar vilka ledamöter och ersättare som tjänstgjort.								
Protokollen redovisar vilka ersättarna tjänstgör för.								
Protokollen redovisar vilka ärenden som nämnden har behandlat.								
Protokollen redovisar i vilken ordning ordföranden lagt fram förslag till beslut.								
Protokollen redovisar vilka beslut som fattats.								
Protokollen redovisar vilka ledamöter som deltagit i besluten.								
Protokollen redovisar genomförda omröstningar och resultatet av dem.								
Protokollen redovisar hur ledamöterna har röstat vid de öppna omröstningarna.								
Protokollen redovisar delegationsbesluten på ett tillfredsställande sätt.								
Protokollen redovisar jävssituationer korrekt.								
Protokollen redovisar reservationer korrekt.								
Justering har skett med korrekt tillvägagångssätt.								
Protokollet innehåller formellt justeringsbeslut.								

4.1.2 Är protokollen informativa och är språket enkelt och begripligt?

I det här avsnittet redovisas iakttagelser utifrån ett antal bedömningsgrunder som vi anser bör uppfyllas för att protokollen ska vara lättförståeliga och informativa. Tabellen är färgkodad där

- grön innebär att resultatet är tillfredställande,
- gul innebär att det finns vissa brister,
- röd innebär att resultatet inte är tillfredsställande och
- grå färg innebär att granskning inte kunnat genomföras på grund av avsaknad av granskningsunderlag. Det innebär inte att kommunen inte tillhandahållit handlingar utan att den specifika händelsen inte ägt rum.

I de fall färgen är gul eller röd finns kommentarer under 4.3

	K S	B U N	G N U	K F N	M S N	S N	O N	U S
Protokollen är överskådliga och lätta att navigera i.								
Protokollen har innehållsförteckning.								
Besluten är tydliga.								
Enkelt att identifiera handlingar som legat till grund för beslut.								
Sammanfattningen/ bakgrunden ger en överskådlig bild av ärendet.								
Protokollen har tydliga rubriker.								
Motiv till återremiss redovisas.								
Partibeteckningar redovisas.								
Språket är lättförståeligt								
Protokollen och handlingarna finns publicerade på hemsidan.								

4.1.3 Är de handlingar som ligger till grund för besluten ändamålsenliga?

I det här avsnittet redovisas iakttagelser utifrån ett antal bedömningsgrunder som vi anser bör uppfyllas för att handlingarna ska vara lättförståeliga och informativa. Tabellen är färgkodad där

- grön innebär att resultatet är tillfredställande,
- gul innebär att det finns vissa brister,
- röd innebär att resultatet inte är tillfredsställande och
- grå färg innebär att granskning inte kunnat genomföras på grund av avsaknad av granskningsunderlag. Det innebär inte att kommunen inte tillhandahållit handlingar utan att den specifika händelsen inte ägt rum.

I de fall färgen är gul eller röd finns kommentarer under 4.3

	K S	B U N	G N U	K F N	M S N	S N	O N	U S
Handlingarna är överskådliga och lätta att navigera i.	■	■	■	■	■	■	■	■
Tjänsteskrivelserna innehåller den formella information som krävs?	■	■	■	■	■	■	■	■
Tjänsteskrivelserna innehåller tillräckligt underlag för beslutsfattande.	■	■	■	■	■	■	■	■

4.1.4 Har kommunen utarbetat egna regler för hur tjänsteskrivelser och protokoll ska utformas, är dessa ändamålsenliga och efterlevs de?

Östersunds kommun har tagit fram *Kommunövergripande rutin för nämnd- och styrelseprotokoll och anvisningar* och *Rutiner för ärendehanteringsprocessen*. Rutinerna innehåller information om de lagar som omgärdar processen samt de specifika regler som gäller för Östersunds kommun. Rutinerna är tydliga och innehåller förklaringar och exempel. Kommunen följer upp hur rutinerna efterlevs (2007 och 2011). Protokollens genomgående höga kvalitet ger också en indikation på att ärendeprocessen är prioriterad och väl genomarbetad.

4.2 Resultat av enkätundersökningen

Enkätundersökningen har riktats till ett urval av ledamöterna i granskade styrelser och nämnder. Totalt 58 ledamöter har erhållit enkäten varav 33 har svarat (57 %).

Den låga svarsfrekvensen gör att resultatet måste tolkas med försiktighet. Det går inte att dra några generella slutsatser kring ledamöternas uppfattning om kvaliteten på handlingar och protokoll eller om hur de upplever att införandet av surfplattor har påverkat deras uppdrag. Nedan redovisas en sammanställning av inkomna svar.

4.2.1 Hur upplever nämndledamöterna kvaliteten på sammanträdeshandlingar?



De ledamöter som svarat på enkäten är överlag nöjda med språket i sammanträdeshandlingarna.

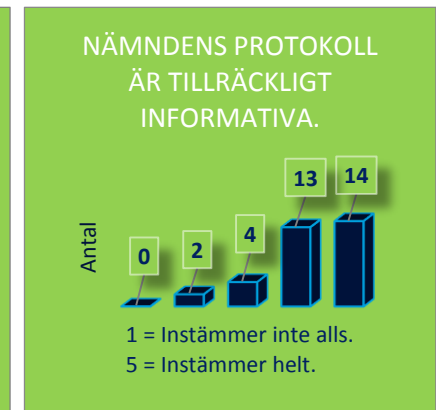
Bland kommentarerna till enkätsvaren framkommer att ett fåtal ledamöter anser att handlingarna är alltför ordrika och att det borde gå att uttrycka sig enklare och tydligare. Vidare framkommer att handlingarna skulle kunna utvecklas med stringentare rubrik-sättning samt sammanfattningar och förslag till beslut i inledningen till ärendena.

Även när det gäller läsbarheten i sammanträdeshandlingarna är huvuddelen av de som svarat nöjda. Som framgår av diagrammet till höger har en tredjedel (11 av 33) svarat att de inte upplever att sammanträdeshandlingarna har en tillräckligt hög kvalitet när det gäller läsbarheten.



4.2.2 Hur upplever nämndledamöterna kvaliteten på protokoll?

Som framgår av diagrammen nedan anser ledamöterna överlag att språket i nämndernas protokoll är enkelt och begripligt samt att protokollen är tillräckligt informativa.



4.2.3 Hur upplever nämndledamöterna att införandet av surfplattor har påverkat ledamöternas uppdrag?

Av enkätsvaren framgår att det råder delade meningar på hur införandet av surfplattor har påverkat ledamöternas arbete.

Av kommentarerna framgår även att det finns ett missnöje med kommunens val av surfplatta. Flera ledamöter kommenterar att den valda surfplattan inte håller måttet och att den snabbt har föråldrats. Några ledamöter nämner att de valt att inte använda surfplattan på grund av de upplevda problemen.



Av de kommentarer som lämnats i enkäten framgår att vissa nämndledamöter upplever att det har blivit lättare att söka i handlingarna samt att komma åt gamla protokoll och eventuella protokollsanteckningar eller skriftliga reservationer under sittande möten. Ledamöterna ser även positivt på att det inte skickas lika mycket papper med post.



Huvuddelen av de svarande har uppgett att användandet av surfplattor har förbättrat tillgängligheten av sammanträdeshandlingar och protokoll.

Några ledamöter upplever att mängdens dokument har ökat sedan införandet av surfplattor samt att samma text kan åter-

komma alltför många gånger i samma ärende. Detta gör att det blir onödigt mycket text som ska läsas igenom.

4.3 Slutsatser och bedömningar

4.3.1 Följer protokollen Kommunallagen?

Vi bedömer att protokollen lever upp till kommunallagens krav. Det finns dock utvecklingspotential gällande redovisningen av beslutsordningen.

Det är bra att protokollens förstasida, förutom tjänstgörande ledamöter, anger vilka övriga som deltagit på mötet och beskriver deras roller. I protokollet framgår det även vem ersättaren ersätter.

Det ursprungliga beslutsförslaget finns med några undantag inte redovisat i protokollen och därmed blir det inte helt tydligt i vilken ordning ordförande har lagt fram förslagen. Det underlättar för förståelsen när det finns en rubrik där det tydligt framgår vilket som är ursprungsförslaget. I många ärenden framgår det inte vilka val det står mellan. I övrigt är beslutsgången formellt riktig. Läs mer om förståelsen av beslutsgången i nästa avsnitt.

Vi har i fyra av de granskade nämndernas protokoll funnit anmälan av jäv. Vi rekommenderar skrivningen som används i KS och MSNs protokoll. Där framgår det tydligt att ledamöterna varken närvarat vid handläggningen av ärendet eller vid beslutet.

Vi anser att det är en fördel om ett formellt justeringsbeslut tas på mötet och noteras i protokollet. Justeringsbeslutet bör innehålla både val av ledamot som ska justera protokollet samt beslut om datum för justering. Berörd allmänhet och ansvariga handläggare med flera har intresse av att känna till justeringsdag för att därmed kunna bevaka överklagningstid, tidpunkt för verkställighet och beslutsexpediering. En rutin som innebär att nämnden tar beslut om vem som ska justera protokollet och när minimerar risken för att det förbises.

Vi har noterat att ledamöter vid ett par tillfällen när deras yrkanden inte vunnit gehör ändå inte reserverat sig utan ställt sig bakom det andra yrkandet. Vi vill uppmärksamma att reservation bör framgå i protokollet om yrkandet kvarstår.

Vi har på ett ställe noterat att ett personnummer finns i ett av protokollen som publicerats på kommunens hemsida³. Vi vill uppmana till försiktighet vid publicering av handlingar som kan innehålla personuppgifter som inte får publiceras i enlighet med Personuppgiftslagen (1998:204).

4.3.2 Är protokollen informativa och är språket enkelt och begripligt?

Alla protokollen i granskningen följer samma grundmall. Det är enkelt att navigera i protokollen och rubrikerna är tydliga och används genomgående på samma sätt.

Hälften av protokollen har innehållsförteckningar, vilket förenklar för läsaren men är inte ett lagkrav utan ett möjligt verktyg för att göra protokollet mer lättnavigerat. Det är positivt att så många protokoll har innehållsförteckning.

Beslutsmeningarna är över lag tydliga, välformulerade och följer i huvudsak kommunens riktlinjer. Beslutsmeningarna är självständiga och går att förstå även lösryckta ur sitt sammanhang.

I alla protokollen finns det en rubrik under vilken beslutsunderlag listas. Detta ger läsaren en tydlig bild och möjlighet att identifiera vilka handlingar som varit underlag för beslut.

I ett protokoll bör det finnas en sammanfattande text. Den bör innehålla vad ärendet handlar om, vem som initierat ärendet, nämndens ansvar för ärendet, samt om det finns några specifika förutsättningar. Sammanfattningen bör vara 10-15 rader. Östersunds kommuns protokoll innehåller genomgående ändamålsenliga sammanfattningar som ger läsaren en bra bild av ärendet.

Gällande språket i protokollen så är den löpande texten generellt tydlig och välformulerad med tydliga rubriker och med all formell information. Läsförståelsen skulle vinna ytterligare på om vissa ord undveks som kan

framstå som ålderdomliga och som kan försvåra läsandet för en del läsare. Ett exempel är när ordet biträde används. Det är också till läsarens fördel om fackord som inte är kända för allmänheten, så som propositionsordning och yrkande, inte används. Till exempel kan nämnderna använda beslutsordning istället för propositionsordning och förslag till beslut istället för yrkande. I flertalet av protokollen används redan de enklare orden, votering har till exempel bytts ut till omröstning. Vi föreslår att Östersunds kommun ser över sina rutiner för protokollsskrivning och överväger att byta ut en del termer.

Förståelsen för beslutsgången som beskrivs i protokollen hade gynnats av om en del av beslutsgångarna gjordes mindre formella. När det endast finns ett yrkande blir det onödigt komplicerat för läsaren när det ställs proposition på ett yrkande som inte har ett motyrkande. Det hade förenklats förståelsen om ordförande innan propositionsordningen inleds frågade om nämnden kan bifalla yrkandet. Är nämnden enig behöver inte yrkandet ställas under proposition. Dagens tillvägagångssätt är inte fel bara mer formellt än lagen kräver.

Det är positivt att Östersunds kommun publicerar protokollen på sin hemsida och att protokollen är digitala handlingar och inte inskannade⁴.

4.3.3 Är de handlingar som ligger till grund för besluten ändamålsenliga?

Det är viktigt att tjänsteskrivelserna ger en tillräcklig bild av ärendet som ska behandlas. Tjänsteskrivelser bör innehålla vad ärendet handlar om, vem som initierat ärendet, nämndens ansvar för ärendet, en sammanfattning av informationen i de eventuellt bilagda dokumenten samt om det finns några specifika förutsättningar. De förtroendevalda har behov av ett tillräckligt beslutsunderlag och medborgarna tillräcklig information för att

³ § 18 SN

⁴ Ökar bland annat kvalitén och sökbarheten.

förstå ärendet. Vi bedömer att Östersunds kommuns handlingar lever upp till dessa krav. Språket i handlingarna är precis som i protokollen tydligt och välformulerat och innehåller den formella information som krävs. Ibland kan läsaren förvirras av sidhuvuden som innehåller ”minusparagrafer”, och skillnader i sidhuvud mellan olika protokoll. Vi utgår ifrån att detta beror på en miss i ärendehanteringssystemet och att detta kommer åtgärdas. Det bör övervägas i vilken ordning handlingarna sorteras, det är enklare för läsaren om tjänstemannaförslaget kommer först och övriga handlingar sedan. Det blir otydligt när handlingarna ordnas kronologiskt så att en handling från en annan nämnd hamnar före ärendebeskrivningen i tjänstemannaförslaget.

4.3.4 Har kommunen utarbetat egna regler för hur tjänsteskrivelser och protokoll ska utformas, är dessa ändamålsenliga och efterlevs de?

Det är viktigt att upprätta rutiner och riktlinjer som både säkerställer ett likformigt och lagenligt arbete och minskar risken för sårbarhet vid frånvaro. Rutinbeskrivningarna bör upprättas så att de omfattar hela nämndprocessen från inkommen handling till expediering. Östersunds kommun har visat att de lägger stor vikt vid nämndprocessen och att de har ett strategiskt arbete som ska säkerställa den framtida kvalitén. Vi föreslår att kommunen fortsätter arbeta med nämndprocessen genom att skapa riktlinjer för ärendeskrivning och fortsätter arbeta för läsbarheten i protokoll och handlingar.