



Skinnskattebergs kommun

Granskning av ärendeberedningen

Revisionsrapport

KPMG AB
7 februari 2017
Antal sidor: 10

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	1
3.	Syfte	2
4.	Avgränsning	2
5.	Revisionskriterier	2
6.	Ansvarig nämnd/styrelse	3
6.1	Metod	3
7.	Projektorganisation	3
8.	Organisation	4
9.	Lagstiftning	5
9.1	Kommunallagen	5
10.	Styrdokument för ärendeberedning	6
10.1	Reglemente för kommunstyrelsen	6
10.2	Arbetsordning för kommunstyrelsen	6
10.3	Arbetsordning för kommunfullmäktige	7
10.4	Mall tjänsteskrivelse	7
11.	Granskningsresultat	8
11.1	Beredningsmodellen	8
11.2	Återremitterade ärenden	9

1. Sammanfattning

KPMG har på uppdrag av Skinnskatteberg kommuns revisorer genomfört en granskning av kommunstyrelsens ärendeberedning.

Granskningen visar att kommunstyrelsen arbetar med ärendeberedningen på ett strukturerat sätt. Man har upprättat riktlinjer för hur ärendeberedningen ska gå till och dessa följs i de granskade ärendena.

Enligt vår uppfattning fungerar kommunstyrelsens och fullmäktiges ärendeberedning på ett formellt godtagbart sätt. Vid granskning av de återremitterade ärendena har samtliga ärenden behandlats enligt kommunens interna riktlinjer. Däremot kan beslutsunderlagen uppfattas som kortfattade med hänsyn tagen till de komplexa ärenden som hanteras i kommunstyrelse och kommunfullmäktige.

Kvalitativt finns inga formella krav utan det är fullmäktige som avgör om beredningen är tillräcklig. Fullmäktige har i formell mening ansett att beredningen varit otillräcklig genom återremissbeslut i ett antal ärenden. Dessutom har ett antal oklarheter upptäckts avseende datering av dokument och tidpunkt för diarietföring. Det finns också ibland brister med avseende på ekonomiska och framtida konsekvenser för den egna och andra verksamheter. Vi har också noterat att den politiska förankringen ibland tycks ha varit svag vilket lett till återremiss och fördröjning av beslut.

Vi rekommenderar följande:

- Ta med uppföljning av ärendeberedningen i kommunens internkontrollplan.
- Beslut om återremiss ska motiveras i enlighet med kommunallagen 5 kap 36 §.
- Utbilda kommunens tjänstemän i användandet av den framtagna tjänsteskrivelsemallen. Särskilt uppmärksammas att beskrivningen av ekonomiska och andra konsekvenser kan behöva förbättras.
- Förenkla redovisningen av ärendets tidigare behandling i protokollen.

2. Bakgrund

Vi har av Skinnskatteberg kommuns revisorer fått i uppdrag att granska ärendeberedningen till kommunstyrelsen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

Bestämmelser om ärendehantering återfinns i kommunallagen. Det är av stor vikt att det i en kommun finns en tydlig ärendeberedningsprocess som efterlevs av styrelse och nämnder, både beträffande fullmäktiges förutsättningar att fatta beslut likväl som styrelsens och nämndernas möjlighet att verkställa besluten. I kommunallagen står att ett ärende innan avgörande hos kommunfullmäktige måste beredas av antingen en nämnd vars verksamhet ärendet berör eller av

en fullmäktigeberedning. Styrelsen har beredningsansvar och ett samordnande ansvar i de fall ärenden bereds av en annan nämnd, t.ex. genom att tillse att ärenden är riktigt hanterade.

Skinnskatteberg kommuns revisorer bedömer att det finns en *risk* att ärenden inte beslutas om i tid p.g.a. otillräcklig beredning och att det kan få *väsentliga* konsekvenser för kommunen varför det är angeläget att göra en granskning på området.

3. Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har tillräckliga rutiner för att säkerställa att ärenden till fullmäktige bereds på ett ändamålsenligt sätt.

Vi kommer därför att belysa följande revisionsfrågor i vår granskning:

- Finns dokumenterade riktlinjer och direktiv för ärendeberedning till kommunfullmäktige?
- Vilka krav ställs på beredning av ärenden i kommunstyrelsen?
- Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning vid initiering och beredning av ärenden?
- Hur många ärenden återremitterades av kommunfullmäktige under 2015 – 2016? Av vilken/vilka anledningar förelåg återremittering?
- Sker uppföljning för att säkerställa att ärendeberedningen följer gällande lag och riktlinjer?

4. Avgränsning

Granskningen har omfattat kommunstyrelsens ärendeberedning av ärenden till kommunfullmäktige. Inom ramen för granskningen är det primärt återremitterade ärenden under 2015 – 2016 som omfattats av granskningen.

5. Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen
- Föreskrifter
- Interna regelverk och policys
 - Kommunfullmäktiges arbetsordning

- Kommunstyrelsens arbetsordning
- Reglemente för kommunstyrelsen
- Mall för tjänsteskrivelser
- Fullmäktigebeslut

6. Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen har avsett kommunstyrelsens ärendeberedning

Rapporten är saklighetsgranskad av kommunchef, kommunsekreterare och kommunstyrelsens presidium

6.1 Metod

Granskningen har genomförts genom:

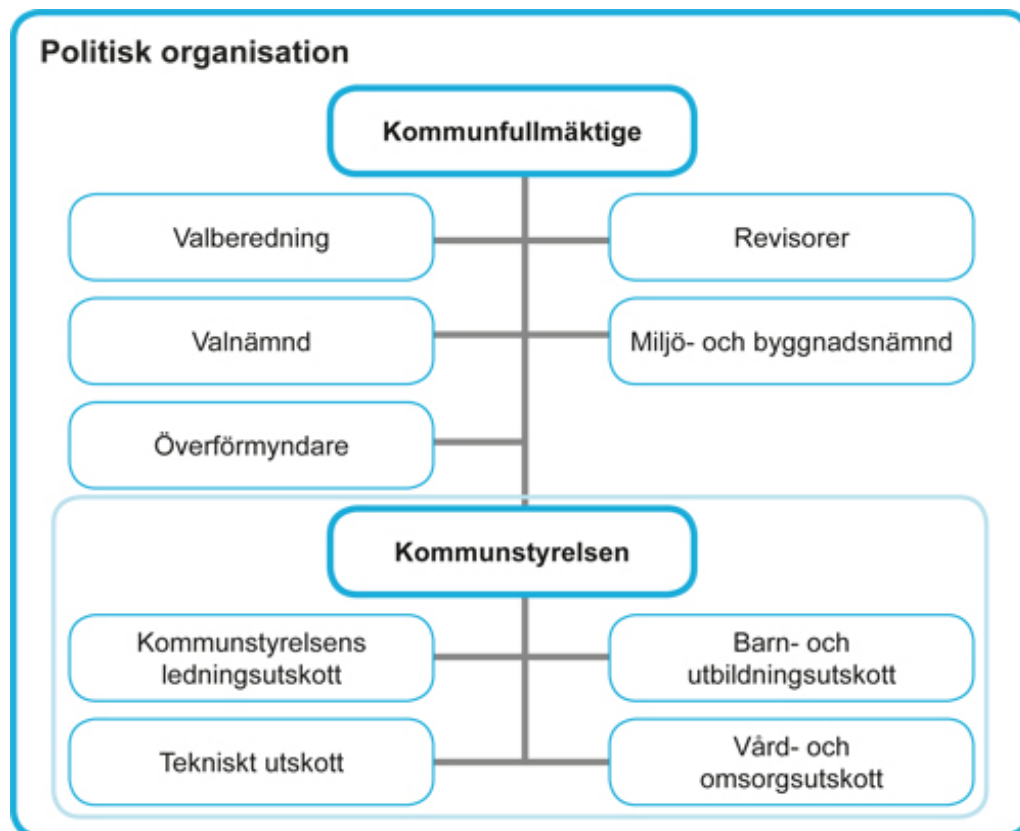
- Dokumentstudie av relevanta dokument
- Återremitterade ärenden under 2015 - 2016
- Intervjuer med kommunchef, kommunsekreterare, kommunstyrelsens ordförande, kommunstyrelsens förste vice ordförande och kommunstyrelsens andre vice ordförande.

7. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Jesper Wigh, revisor, under ledning av Andreas Wendin, revisor.

8. Organisation

Skinnskattebergs kommun har en politisk organisation enligt nedan:



Ledningsutskottet är beredande organ för ärenden som gäller kommunövergripande frågor som rör ekonomi och finans, IT och bredband, övrig förvaltning, förvaltningsorganisation, övriga ärenden som inte bereds i annat utskott etc. ledningsutskottet är tillika krisledningsnämnd, personalutskott och budgetberedning

Tekniska utskottet är beredande organ i ärende som rör vatten och avlopp, renhållning, mark och fastigheter, planfrågor, lokalvård, måltidsverksamhet etc.

Barn- och utbildningsutskottet är beredande organ exempelvis i ärenden som rör det offentliga skolväsendet, förskola, skolbarnomsorg och övrig barnomsorg samt allaktivitetshuset.

Vård- och omsorgsutskottet är beredande organ exempelvis i ärenden som rör individ- och familjeomsorg, äldreomsorg, handikappomsorg, integration och arbetsmarknadsåtgärder.

För samtliga utskott gäller att de ska bereda ärenden till kommunstyrelsen.

9. Lagstiftning

Det finns en god redovisningssed för kommuner som sätter normer för hur den ekonomiska redovisningen ska utformas. Motsvarande regelverk som klart definierar hur ärendeberedning ska gå till, utöver de regler som finns i kommunallagen om beredningstvång för ärende som behandlas i fullmäktige, saknas.

9.1 Kommunallagen

Beredning av ärenden är reglerat i kommunallagens (KL) 5 kapitel, paragraferna 26 till 32. Regler kring bordläggning och återremiss finns i 5 kap, §§ 36 – 37.

Enligt 5 kap 26 § KL ska ett ärende ha beretts antingen av en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning innan det avgörs av fullmäktige. Det är alltså fullmäktige som avgör beredningens omfattning. Om en fullmäktigeberedning ensam har svarat för beredningen av ett ärende, ska alltid någon nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör ges tillfälle att yttra sig.

Kommunstyrelsen roll och betydelse i ärendeberedningsprocessen anges i kommunallagen 5 kap 28 § där det anges att styrelsen alltid ska ges tillfälle att yttra sig i ett ärende som beretts av en annan nämnd eller fullmäktigeberedning. Om inte någon annan nämnd lagt fram ett beslutsförslag ska styrelsen göra så.

Det finns inte några krav på kvaliteten i beredningen utan det är fullmäktige som avgör om beredningen ger tillräckligt underlag för att besluta i ärendet. Det är viktigt att beredningsreglerna iakttas. Bristande beredning kan efter laglighetsprövning leda till att fullmäktiges beslut upphävs på den grunden att beslutet inte har tillkommit i laga ordning.

Av 5 kap, § 36 framgår att ett ärende i fullmäktige ska återremitteras om minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna begär så. Enkel majoritet krävs dock om ärendet bordlagts eller återremitterats av en minoritet. Motiveringen till beslut om återremiss ska bestämmas av de ledamöter som begärt återremittering. Detta innebär att ett beslut om återremiss ska motiveras. Syftet med kravet på motivering är att klargöra vad som ytterligare bör utredas för det beredande organet.

10. Styrdokument för ärendebereidning

10.1 Reglemente för kommunstyrelsen

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att i kommunstyrelsens ledningsfunktion ingår att leda och samordna bland annat arbetet med att reformera det kommunala regelsystemet samt arbetet med att effektivisera administrationen.

Reglementet anger vidare att kommunstyrelsen har hand om administration av kommunfullmäktiges handlingar och reformering av kommunens regelsystem och utformningen av kommunfullmäktiges handlingar.

Inom kommunstyrelsen ska det finnas ett antal utskott som bereder frågor inom deras ansvarsområden. Enligt reglementet (§ 27) ska följande utskott finnas:

- ledningsutskott
- tekniskt utskott
- barn- och utbildningsutskott
- vård- och omsorgsutskott

Ordförandens ansvar regleras i reglementets § 22 där det anges att ordföranden ansvarar för att kallelse utfärdas till sammanträdena. Ordförande bestämmer även i vilken utsträckning handlingar som tillhör ett ärende på föredragningslistan skall bifogas kallelsen.

10.2 Arbetsordning för kommunstyrelsen

Kommunen har upprättat en "Arbetsordning för kommunstyrelsen" som antogs av kommunstyrelsen 2012-12-04.

Arbetsordningen innehåller i § 2 regler kring kommunstyrelsens presidiums uppgifter. Bland annat anges att "Presidiet ansvarar för ärendens beredning till kommunstyrelse och kommunfullmäktige. Beredande organ är kommunstyrelsens fasta utskott och tillfälliga särskilda beredningar."

Vidare anges i arbetsordningen att ett ärendes beredning har som mål att framlägga ett förslag till beslut och att beredningen tar ställning till inkomna ärenden och gör bedömningar och prioriteringar. I arbetsordningen anges att kommunstyrelsens beredning utgörs av kommunstyrelsens presidium, viceordförandena och ordförande, tillsammans med kommunchef och kommunsekreteraren. Ärenden i beredningen föredras av antingen kommunchefen eller kommunsekreteraren.

De ärenden som ska avgöras av kommunstyrelsen i sin helhet ska beredas av det utskott varunder ärendet hör. Kommunstyrelsens ordförande avgör i tveksamma fall till vilket utskott ett ärende hör.

10.3 Arbetsordning för kommunfullmäktige

Kommunen har upprättat en "Arbetsordning för kommunfullmäktige i Skinnskattebergs kommun" som antagits av kommunfullmäktige och reviderats senast 2014-09-08. Arbetsordningen innehåller i § 14 bestämmelser kring beredning av ärenden. Där anges bland annat att beredning av ärenden är obligatorisk med de undantag som anges i kommunallagen. Det anges även att kommunstyrelsen avgör hur de ärenden fullmäktige ska behandla ska remitteras, om inte fullmäktige beslutar annat. Slutligen anges att fullmäktige kan besluta om tillsättande av särskilda fullmäktigeberedningar. För dessa finns en särskild instruktion upprättad.

Arbetsordningen innehåller även bestämmelser kring hur ärenden ska initieras. En motion ska vara skriftlig och egenhändigt undertecknad av en eller flera ledamöter. En motion får väckas genom att den ges in till kommunkansliet eller lämnas till ordförande vid ett sammanträde med fullmäktige.

Medborgare i Skinnskattebergs kommun får väcka ärenden i fullmäktige genom ett medborgarförslag. Dessa kan endast behandlas av fullmäktige om det gäller en kommunal angelägenhet. Ett medborgarförslag får väckas genom att det ges in till kommunstyrelsens kansli eller att det överlämnas till ordförande vid ett sammanträde med kommunfullmäktige.

Revisorerna har initiativrätt i fullmäktige med anledning av sin granskning och om sin förvaltning om de bedömer att så behövs. Fullmäktiges ordförande ansvarar för att sådana ärenden tas upp till behandling så snart som möjligt efter att beredning har skett. I övrigt följer arbetsordningens bestämmelser kommunallagens regler om revisorers initiativrätt enligt KL 9 kap 9 §.

10.4 Mall tjänsteskrivelse

Personal- och kansliavdelningen har tagit fram Anvisningar för tjänsteskrivelse som ett stöd för handläggare och chefer inför beslut i utskott, kommunstyrelsen eller fullmäktige. Anvisningarna inleds med allmänna råd kring ärendeberedning som att handläggaren inte ska använda förkortningar, börja med förslag till beslut samt hur man sätter en lämplig rubrik på tjänsteskrivelsen.

Vidare återfinns information om grafisk utformning, språkinstruktioner samt anvisningar om att sektorschef och kommunchef ska skriva under tjänsteskrivelserna. Bli tjänsteskrivelsen för lång rekommenderas att utredningar och annat bilägs tjänsteskrivelsen.

Anvisningarna innehåller förslag till disposition och innehåll. Syftet är att kvalitetssäkra förvaltningens beredning av ärenden så att så många aspekter som möjligt av ett ärende är belysta när det överlämnas till politiken för beslut. Anvisningarna anger att en tjänsteskrivelse alltid bör innehålla förslag till beslut i ärendet. Dessa beslutsmeningar kan sedan återanvändas i protokollet. Beslutsmeningarna bör vara självständiga, dvs kunna förstås separat utan att läsas tillsammans

med bilagor. Om förslaget till beslut innehåller kostnader bör dessa samt finansieringsförslag redovisas. Handläggaren kan när det är påkallat redovisa alternativa förslag till beslut.

11. Granskningsresultat

11.1 Beredningsmodellen

Utöver vad som stadgas i arbetsordningen för kommunfullmäktige och kommunstyrelsen angående ärendens beredning saknas en nedtecknad rutin för ärendeberedningen.

Praktiskt bereds ärenden i kommunen så att ett ärende initieras formellt av politiken och expedieras till rätt utskott under kommunstyrelsen för beredning. Förvaltningen har ingen initiativrätt av beslutsärenden, men uppmärksammar ofta politiken på ärenden som bör tas upp. Efter beredning av förvaltningen fattar utskottet beslut, antingen att föreslå kommunstyrelsen att fatta beslut i frågan eller att återremittera ärendet till förvaltningen för ytterligare beredning. Efter beslut i utskottet går ärendet därefter via kommunstyrelsens presidium som avgör om ärendet är tillräckligt berett. Anser presidiet att alla formella krav är mötta samt att beslutsunderlaget belyser ärendets alla aspekter tas ärendet upp på kommunstyrelsen. I annat fall begär presidiet antingen att förvaltningen ska komplettera eller klargöra något eller så skickas ärendet tillbaka till utskottet för ytterligare beredning. Kommunstyrelsen har antingen delegation från kommunfullmäktige att besluta i ett visst ärende eller så beslutar kommunstyrelsen att föreslå fullmäktige att fatta beslut i ärendet. När beslut i ärendet fattats i kommunstyrelsen avgör fullmäktiges presidium om ärendet ska tas upp i fullmäktige och på vilket sammanträde, eller om ärendet ska återremitteras till kommunstyrelsen för nytt beslut eller om förvaltningen behöver förtydliga något.

Det genomförs ingen strukturerad uppföljning av ärendeberedningen för att säkerställa att de interna riktlinjerna samt bestämmelserna i kommunallagen följs. Däremot innebär beredningsprocessen, där utskottens, kommunstyrelsens och fullmäktiges presidier går igenom samtliga ärenden som ska tas upp på kommande sammanträden, att samtliga ärenden kontrolleras med avseende på de formella kraven likväl som kvaliteten på beslutsunderlaget.

Kommentar

Av intervjuerna framkommer att både tjänstemän och politiker i stort sett anser att det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning vid initiering och beredning av ärenden. De återremitterade ärenden som granskats följer samtliga arbetsordningen för kommunstyrelse och fullmäktige avseende beredning av ärenden.

Den framtagna mallen för tjänsteskrivelser används av förvaltningen och är rätt använd ett stöd i handläggningen. Däremot är vår bedömning att kvaliteten i tjänsteskrivelserna skiftar med avseende på beskrivning av ekonomiska och framtida konsekvenser för den egna och övriga verksamheter. Vi rekommenderar att en utbildningsinsats genomförs för att höja handläggarnas kompetens avseende tjänsteskrivsemallen.

Den protokollsföringsmodell som används både av utskotten, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige där beslut i tidigare instans redovisas löpande samt ledamöternas anföranden

protokollförs gör det svårt att följa ett ärendes handläggning. Praxis kring fullmäktigeprotokoll är att dessa är så kallade beslutsprotokoll, det vill säga att ledamöternas anföranden inte nedtecknas i protokollet. En enklare redovisning av ärendets tidigare beredning tillsammans med att ledamöters anföranden inte protokollförs skulle enligt vår mening underlätta läsningen av protokollen.

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att det finns en god intern kontroll. Kommunstyrelsen bör därmed se till att uppföljning av de rutiner som avser ärendeberedning kommer med i internkontrollplanen.

11.2 Återremitterade ärenden

Genomgång av fullmäktiges protokoll under tiden 2015 till 2016-10-03 visar att 5 ärenden återremitterats. Nedan finns en sammanställning över samtliga ärenden, när de återremitterats samt övriga kommentarer

Ärende	Datum	Anledning för återremiss	Övrig kommentar
Upptagande av lån gällande byggnation av LSS-boende	2015-03-02 (§4)	Ytterligare beredning i kommunstyrelsen	Uppdrag till KS att utreda konsekvenser av lån Byggnation påbörjas, medel tas från driftbudget
Vision av mål för mandatperioden 2015-2018	2015-11-23 (§73)	Återremitteras till kommunstyrelsen	Saknar motivering till återremiss
Budget 2016 och Verksamhetsplan 2017-2018	2015-11-23 (§74)	Återremitteras till kommunstyrelsen	Saknar motivering till återremiss
Revidering av skolskjutsreglemente	2016-04-25 (§23)	Återremitteras till kommunstyrelsen	Saknar motivering till återremiss Minoritetsåterremiss
Konsekvensutredning gällande användande av särskilda statliga medel med anledning av flyktingsituationen	2016-04-25 (§24)	Återremitteras till kommunstyrelsen	Saknar motivering till återremiss Förslag till återremiss från kommunfullmäktiges presidium

Skinnskattebergs kommun har tagit fram en arbetsordning som anger hur ärenden till fullmäktige ska beredas. Rutinen att kommunstyrelsens presidium tillsammans med kommunchef och kommunsekreterare granskar samtliga ärenden innan de tas upp till kommunstyrelsen medför att

ärendens beredning kontrolleras innan de tas upp för beslut. Enligt kommunfullmäktiges arbetsordning ska beslut om att ett ärende återremitteras motiveras. Av de fem återremitterade ärendena är det bara ett där beslutet motiverats. Av granskningen framkommer inte att något ärende som återremitterats i fullmäktige brister i de formella bitarna i beredningen. Av intervjuerna framkommer det att återremisser ibland används som ett politiskt verktyg av oppositionen för att om möjligt ändra ett ärendes utgång.

Kommentar

Vid genomgång av de återremitterade ärendena har vi funnit att ärendeberedningen till största del följer kommunens rutiner. Samtliga ärenden har beretts av kommunstyrelsen inför beslut i fullmäktige. Dock har några oklarheter i ärendeberedningen upptäckts. Tjänsteskrivelser har i flera fall inget datum vilket gör det svårt att följa hur beslutsunderlagen sett ut i respektive instans. Det framgår inte heller att ytterligare information har tillkommit till nästa beslutstillfälle. Tjänsteskrivelserna fyller tjänsteskrivelsemallens formkrav, dvs rubrikerna Bakgrund, Ärendet och Förslag till beslut finns angivna. Däremot är vår bedömning att de i flera fall inte svarar på anvisningarnas frågor om kostnader och budgetära konsekvenser, vilken lagstiftning som är relevant i ärendet etc. i den omfattning man kan kräva. Vår rekommendation är att en utbildningsinsats för att öka handläggarnas kunskaper om utformning av tjänsteskrivelser enligt mallen för tjänsteskrivelser genomförs.

Flera av de intervjuade, både tjänstemän och politiker, anför att merparten av de granskade återremisserna inte beror på dåligt beredda ärenden utan att återremisser är en del i det politiska spelet. En notering från granskningen är att den politiska förankringen av beslut i flera fall tycks ha varit svag, vilket leder till att nya beslutsförslag presenteras sent i processen.

Beslut om återremiss ska enligt kommunallagens 5 kap, 36 § samt kommunfullmäktiges arbetsordning motiveras. Detta ger förvaltningen större möjlighet att lämna ett heltäckande beslutsunderlag och borgar för bättre kvalitet i besluten.

Datum som ovan
KPMG AB

Jesper Wigh

Revisor offentlig sektor