



Kommunstyrelsens ärendeberedningsprocess

Maj 2021

Revsul Dedic och Oscar Storm

Innehåll

Innehåll	1
Sammanfattning	2
1. Inledning	4
2. Granskningsresultat	8
Bilagor	18

Sammanfattning

Deloitte AB har av de förtroendevalda revisorerna i Vaggerys kommun fått uppdraget att genomföra en granskning avseende kommunstyrelsens ärendeberedningsprocess.

Revisionsfråga

Säkerställer kommunstyrelsen en ändamålsenlig och effektiv beredning av ärenden i enlighet med lagstiftning, gällande riktlinjer och allmän praxis?

Svar på revisionsfråga

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen i Vaggerys kommun till viss del har ändamålsenlig och effektiv beredning av ärenden.

Lakttagelser

- KSAU är beredande organ till ks och ks-presidium agerar som bollplank under beredningsprocessen.
- Det finns inga krav på tjänsteskrivelser som beredningsunderlag. Det förefaller dock att tjänsteskrivelser i praktiken används för de flesta beredningsärenden.
- Det saknas tydliga kvalitetskriterier avseende beslutsunderlag, förutom innehållet.
- Det förekommer att förtroendevalda initierar ärenden muntligt.
- Handläggningstid för medborgarförslag och motioner är ett år.
- Medborgarförslag och motioner som inte beretts färdigt för beslut i fullmäktige inom ett år redovisar för fullmäktige två gånger per år. Per april 2021 fanns 9, motioner och medborgarförslag som inte beretts färdigt för beslut i fullmäktige inom ett år.

- Det pågår ett arbete med upprättande av en "ärendehandlingshandbok". Syftet är att förtydliga ärendehanteringsprocessen ytterligare samt säkerställa att rutiner och beskrivningar kopplat till ärendehanteringsprocessen samlas på ett ställe.
- Förtroendevalda i kommunfullmäktige från både majoritet och oppositionen utnyttjar sin rätt att lämna motioner. Att ledamöter från majoriteten väcker motioner är relativt ovanligt.
- Gränsen mellan tjänstemanna- och politiskberedning bedömd som otydlig och oklar. Delegationsordningen och arbetsordningen förefaller inte följas i alla lägen.
- Kommunstyrelsens ärendeberedningsprocess präglas politisk styrning/involvering Förtroendevalda inkl. kommunalråd påverkar i vissa situationer ärendeberednings inriktning, utformning och omfattning.
- Beslutsunderlag som tas upp till beslut är inte alltid genomarbetade. Nya fakta kan tillkomma under sammanträdet. Det förekommer även att kompletteringar kommer väldigt sent.
- Beslutsunderlag kan variera i utseende trots att kommunkontoret tagit fram en mall för tjänsteskrivelser.
- Av webbenkäten som besvarats av 49 förtroendevalda (svarsfrekvens ca 50%) framgår att förtroendevalda i ks och kf inte är helt nöjda med beslutsunderlagens kvalitet, framförallt avseende omfattning, allsidighet och saktighet.
 - drygt 45% (ks) och 35% (kf) anser att beslutsunderlagen inte är *tydliga*.
 - drygt 60% anser att beslutsunderlagen inte är *allsidiga*.
 - drygt 55% (ks) och 39% (kf) anser att beslutsunderlagen är inte är *sakliga*.
 - drygt 45% (ks) och 30% (kf) anser att beslutsunderlagen inte är *begripliga*.
 - drygt 73% (ks) och 61% (kf) anser att beslutsunderlagen för *omfattande*.
- Kvalitetssäkring av beslutsunderlagen sker inte systematiskt.

- Bristande konsekvensbedömning av beslutsunderlagen med avseende på laglighet, ekonomi, politiska mål samt agenda 2030.
- Beslutsunderlag innehåller ett beslutsförslag/alternativ, alternativa lösningar/konsekvenser förekommer sällan.
- Drygt 38% förtroendevalda (ks och kf) anser att omfattningen på återremittering av ärende som remitteras är oproportionerligt stort.

Rekommendationer

Med utgångspunkt i granskningen rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- initiera förenkling och effektivisering av ärendeberedningsprocessen.
- förtydliga rollfördelning och gränsdragning mellan förtroendevalda och tjänstemän.
- överväg att införa tjänsteskrivelse för samtliga ärenden som bereds.
- säkerställ att beslutsförslag är sakliga, objektiva och opartiska och omfattar en allsidig belysning av de aktuella områdena.
- säkerställ att beslutsförslag är konsekvensbedömda i enlighet med gällande lagstiftning och interna riktlinjer.
- fastställ en accepterad kvalitetsnivå på beslutsunderlag samt skapa tydliga former för kvalitetssäkring av beslutsunderlag.
- säkerställ att kravet på att alla motioner ska vara skriftliga och undertecknade efterlevs.

Jönköping den 2021-05-17

DELOITTE AB

Revsul Dedic

Projektledare

Oscar Storm

Projektledare

1. Inledning

Bakgrund

I en kommun fattas politiska beslut på flera olika nivåer och flödet av handlingar är omfattande. Ärendebereidning i en kommun regleras framför allt i förvaltningslagen och kommunallagen, men också i sekretesslagen och i annan speciallagstiftning. I förvaltningslagen regleras bland annat den allmänna serviceskyldigheten samt att ärendebereidning ska vara snabb/skyndsam, enkel och kostnadseffektiv. Med hänvisning till den demokratiska processen är det viktigt att det finns fungerande system och rutiner för ärendebereidning i kommunen. Kommunfullmäktige är enligt kommunallagen kommunens högsta beslutande politiska organ. I styrelse och nämnders uppdrag ingår att bland annat att bereda ärenden som ska beslutas av kommunfullmäktige. Syftet med ärendebereidning är bland annat att ge fullmäktige, styrelse och enskilda nämnder ett fullgott underlag för beslut.

Styrelsen har både beredningsansvar och ett samordnande ansvar i de fall där annan än styrelsen har berett ärenden. Att fattade beslut kommuniceras och följs upp är också viktigt.

Syfte och avgränsning

Granskningens syfte är undersöka om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig och effektiv beredning av ärenden i enlighet med lagstiftning, gällande riktlinjer och allmän praxis.

Revisionsfråga

Säkerställer kommunstyrelsen en ändamålsenlig och effektiv beredning av ärenden i enlighet med lagstiftning, gällande riktlinjer och allmän praxis?

Underliggande frågeställningar

- Finns det riktlinjer och rutiner som säkerställer en ändamålsenlig ärendebereidningsprocess?
- Finns en tydlig och ändamålsenlig roll- och arbetsfördelning vid initiering och beredning av ärenden? Efterlevs dessa?
- Sker tillräcklig dialog mellan ks och nämnderna i samband med ärendebereidningar?
- Är beslutsunderlagen ändamålsenligt utformade utifrån variablerna tydlighet, allsidighet och saktighet?
- Återremittering av ärenden sker inte i en oproportionerligt stor andel?
- Ger protokollen tillräcklig och begriplig information för att mottagaren ska förstå beslutet?

Metod och granskningsinriktning

Granskningen genomförs genom dokumentgranskning och intervjuer med utvalda politiker inom och tjänstemän.

- Kommunallråd
- Kommundirektör
- Kanslichef
- Ekonomichef
- Kommunsekreterare.

Fem beredningsärenden under 2020–2021 har djupgranskats.

Inom ramen för denna granskning har även en webbenkät genomförts. En enkät innehållande ett antal påstående har skickat ut till samtliga ledamöter (ordinarie ledamöter och ersättare) i kommunstyrelsen (26) och kommunfullmäktige (68). Ledamöterna fick svara på påståenden med: *Instämmer helt, Instämmer till stor del, Instämmer till liten del*

och instämmer inte alls. Ledamöterna hade även möjligt att lämna fria kommentarer/synpunkter kopplade till påståenden.

Totalt, svarade 49 ledamöter på enkäten, enligt följande svarsfrekvens:

- Kommunfullmäktige, 49%, varav ordinarie ledamöter 68% och ersättare 29%.
- Kommunstyrelsen, 62%, varav ordinarie ledamöter 85% och ersättare 38%.

Granskningen har delats in i följande sju faser:

- Planering av intervjuer.
- Samla fakta/underlag genom intervjuer och dokumentgranskning.
- Genomgång, sammanställning och analys av insamlat material. Vid behov komplettering med mer material.
- Framtagning av viktiga iakttagelser och rekommendationer samt svar på revisionsfråga.
- Rapportskrivning inkl. sakavstämning.
- Presentation av granskning till revisorer.
- Godkänd rapport skickas till berörda nämnder & revisorer.

Kvalitetssäkring

Kvalitetssäkring har skett genom Deloittes interna kvalitetssäkringssystem. Rapporten har även kvalitetssäkrats av de intervjuade personerna.

Revisionskriterier

Lagstiftning

Kommunallagen

I kommunallagen finns bland annat regler om beredning, det s.k. beredningstvånget i 5 kap. Kommunallagen slår bland annat fast att ett ärende ska beredas av en nämnd vars verksamhetsområde berörs eller en fullmäktigeberedning innan ärendet avgörs.

En nämnd vars verksamhetsområde berörs ska också alltid ges möjlighet att yttra sig ifall en fullmäktigeberedning bereder ärendet. Kommunstyrelsen ska alltid ges möjlighet att yttra sig i ärenden som beretts av annan beredning eller nämnd. Styrelsen ska också lägga fram förslag till beslut om ingen annan nämnd eller beredning gjort det. Alla ärenden som inte omfattas av undantagen måste beredas.

Beredningen syftar till att ge Kommunfullmäktige ett tillförlitligt och allsidigt belyst underlag för beslut. I detta måste ingå ett visst mått av sakprövning. I kommunallagen följer detta av att nämnderna och fullmäktigeberedningarna förutsätts utforma förslag till beslut i ärenden. Det finns i kommunallagen inte några krav på kvaliteten i beredningen, utan det är Kommunfullmäktige som avgör om beredningen ger ett tillräckligt underlag för att fatta beslut. Bristande beredning kan leda till återremiss av ärendet och laglighetsprövning kan leda till att fullmäktiges beslut upphävs.

Utöver kommunallagen, berörs beredningen av förvaltningslagen och offentlighets- och sekretesslagen.

Lokala styrdokument och rutiner

Kommunfullmäktiges arbetsordning

Av kommunfullmäktiges arbetsordning framgår bland annat att:

- Om fullmäktige inte beslutar något annat, avgör styrelsen hur de ärenden som fullmäktige ska behandla ska beredas.
- Styrelsen får uppdra åt en förtroendevald eller åt någon anställd att besluta om remiss av sådana ärenden.
- Ordföranden bestämmer efter samråd med vice ordförandena när fullmäktige ska behandla ett ärende, om inte annat följer av lag.
- Medborgarförslag ska beredas så att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det förslaget väcktes.
- Alla frågor som kommer till fullmäktige förbereds i någon av nämnderna. I mindre frågor kan nämnderna besluta direkt.
- Nämnderna förbereder ärenden som ska beslutas av fullmäktige.

Kommunstyrelsens reglemente

I kommunstyrelsens reglemente antagen av fullmäktige 2018-11-26 §162 tydliggörs det att om fullmäktige inte har beslutat något annat, avgör kommunstyrelsen hur de ärenden som fullmäktige ska besluta ska beredas. Kommunstyrelsen ska bereda eller yttra sig i ärenden

som ska handläggas av fullmäktige i enlighet med KL. Samtliga ärenden som bereds politiskt skall som huvudregel beredas genom kommunstyrelsens arbetsutskott och kommunstyrelsen.

Enligt 49 § i reglementet förklaras arbetsutskottets syfte där arbetsutskottet ska vara ett beredande organ under kommunstyrelsen. 44 § i reglementet förklarar riktlinjer kring kommunstyrelsens arbetsutskott. De ärenden som ska avgöras av kommunstyrelsen bör enligt reglementet beredas av arbetsutskottet om beredning behövs. När ärendet beretts ska arbetsutskottet även lägga fram förslag till beslut.

KSAU kan enligt reglemente och delegationsordning antingen fatta beslut om ärendet är tillräckligt berett för att tas upp för beslut i kommunstyrelsen. Då ska det även lämnas ett förslag till beslut av KSAU alternativt besluta om återremiss.

Av reglementet framgår det också att handlingar ska vara tillgängliga digitalt för politiker, tjänstemän och medborgare. Handlingar som inkommer till kommunstyrelsen och nämnder som inte är av ringa betydelse ska utan dröjsmål dianieföras.

Vid anteckning ska dag för ärende/dag för inkommandet av handling, beslut som fattas och dag för beslut noteras. Dessa ska sedan på vägnar undertecknas av den som styrelsen särskilt beslutar.

Kommunstyrelse och nämnd ska två gånger per år redovisa samtliga medborgarförslag och motioner som inte beretts färdigt för beslut i fullmäktige inom ett år från att förslaget väckts i fullmäktige. Information ska ges till fullmäktige om anledning till dröjsmål i beredning samt när ett beslut möjligen kan förväntas

Skrivelse för kommunstyrelsens sammanträden återfinns i reglementet för Kommunstyrelsen. Av 24 § framgår att KS sammanträdena bör hållas så ofta att det inte blir onödigt långa handläggningstider för KS ärende. Avgörande för sammanträdesfrekvensen bör vara ärendenas art och graden av delegation av ärende.

Bedömningskriterier

Nedan redogörs kortfattat för Deloittes iakttagelser och tolkning av lagstiftning kopplade till ärendehantering och ärendeberegningsprocess. Dessa utgör till stor del bedömningskriterier i denna granskning.

För att Kommunfullmäktige ska ha ett tillförlitligt underlag ska, med ett par undantag, förslag till beslut beredas före beslutsfattande. Beredningen är reglerad i principiella lagar och förarbeten.

Hantering och beredning av ärenden och beslutsunderlag utgör en viktig del i den demokratiska processen och det politiska arbetet. De förtroendevalda som fattar beslut ska ha tillräckligt underlag för att kunna göra väl avvägda bedömningar som grund för sina beslut och ha insikt i vilka beslutsalternativ som finns och vilka konsekvenser de medför. Det är av stor vikt för demokratin att ärenden som de förtroendevalda beslutar om är analyserade, lagliga, konsekvensbedömda, objektiva, förstärkta och innehåller tillräcklig information.

Beredningsprocessen ska vara transparent så att det tydligt kan utläsas hur ärenden initieras, vem eller vilka som svarar för olika delar av ett beslutsunderlag och på vilket sätt ärendet beretts i olika led i organisationen.

Vidare är det viktigt att beredningsprocessen inte påverkas av brister inom tjänstorganisationen eller av brister i samarbetet mellan tjänstemän och förtroendevalda. Det är de anställda tjänstemännen som ska ta fram underlag till de politiska besluten och underlagen ska omfatta bedömningar som hjälper de förtroendevalda att se vilka sakliga och rättsliga utrymmen det finns för att fatta olika former av beslut.

För att svensk lag och dess intentioner ska uppfyllas behöver det finnas en tydlig ordning avseende ärendeberegningsprocessen och styrning för att säkerställa tjänstemäns saktighet och oberoende och motverka informell styrning i form av politiserade beredningsunderlag.

En informell styrning kan vara problematisk utifrån ett medborgarperspektiv eftersom medborgarnas insyn och granskning av den kommunala organisationen försvåras när det inte längre är tydligt vem som i realiteten fattat vilket beslut, berett ett ärende eller upprättat ett beredningsunderlag. På så vis kan även en informell styrning försvåra de

förtroendevalda revisoremas arbete med ansvarsutkrävande och arbetet för den politiska oppositionen.

Det ställs också krav på beredningsarbetet där följsamhet inför lagen, saktighet, objektivitet och allsidighet är tvingande principer. De beslutsförslag som tas fram under beredningen ska dessutom vara konsekvensbedömda. När det är möjligt ska också flera förslag till beslut presenteras.

Det är dessutom angeläget att kunna fastställa vem som arbetat fram vilket beslutsunderlag när det kommer till ansvarsutkrävande. Det behövs alltså framgå tydligt av materialet vilken tjänsteman som författat underlaget enligt gällande lagstiftning och antagna politiska riktlinjer samtidigt som de kommunala protokollen tydligt dokumenterar de förtroendevaldas bedömningar och ställningstaganden.

Om ärendeberedningsprocessen inte är tillräcklig finns risk att besluten inte blir väl underbyggda, vilket till exempel enligt vår bedömning kan leda till:

- Beslutet är inte juridiskt hållbart och kan bli upphävt.
- Beslutet får önskade ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser.
- Förtroendet för kommunen kan påverkas negativt.

Det finns också en risk att ärenden inte blir behandlade. Dessutom kan ärendehandläggningstiden förlängas vid återremiss p.g.a. bristfälliga underlag.

Sammanfattningsvis bör en ärendebereidning enligt vår bedömning präglas av:

- En tydlig ordning för ärendebereidning.
- En tydlig rollfördelning mellan förtroendevalda och tjänstemän avseende ärendebereidning.
- Transparens avseende författare och handläggare i beredningsprocessen, där det av färdigställda underlag framgår vem som författat underlagets olika delar och i vilken roll de utfört sina uppdrag.
- Tjänstemännens saktighet, oberoende och allsidiga beredningsarbete inom ärendeprocessen där underlagen innehåller alternativa och konsekvensbedömda

beslutsförslag i enlighet med gällande lagstiftning. När det är möjligt bör flera beslutsförslag presenteras.

2. Granskningsresultat

De iakttagelser och bedömningar som framkommit till följd av intervjuer och dokumentstudier redogörs under den rubrik som ansetts mest lämplig.

Finns det riktlinjer och rutiner som säkerställer en ändamålsenlig ärendeberedningsprocess?

Finns en tydlig och ändamålsenlig roll- och arbetsfördelning vid initiering och beredning av ärenden? Efterlevs dessa?

Sker tillräcklig dialog mellan KS och nämnderna i samband med ärendeberedningar?

Då ovan frågeställningar har starkt koppling med varandra har redogörelser och iakttagelser behandlats i samma kapitel. Bedömningen redovisas dock separat.

Övergripande ärendehanteringsprocess

Kommunstyrelsens informationshanteringsplan beskriver kommunens övergripande ärendehanteringsprocess. I dokumentet redovisas också vilken och hur handlingar som används i olika steg ska hanteras och dokumenteras. I figur 1 nedan redovisas stegen i kommunens ärendehanteringsprocess.



Figur 1: Ärendehanteringsprocess (Källa: Kommunstyrelsens informationshanteringsplan)

Enligt planen kan ett **ärende initieras** genom personliga besök, e-post eller telefon. Alla medborgarförslag ska behandlas av kf innan de lämnas över för vidare beredning.

Protokollsutdrag från fullmäktige och skrivelse från andra myndigheter ska bevaras och diarieföras.

Nästa steg i processen är att **handlägga ärendet** och skriva tjänsteskrivelse. Promemoria, minnesanteckningar, korrespondens, utredning och tjänsteskrivelse är exempel på

handlingar som upprättas/används i detta steg. Enligt planen ska alla dessa bevaras och diarieföras.

Efter att ärendet har handlagts, **förbereds den för beslut** i ks. Utskottsprotokoll som upprättas i denna steg ska bevaras och diarieföras. Kallelser och ärendelistor till utskott kommuniceras via Meetings Plus Platina /mötesadministration. Kallelser och ärendelistor gallras vid inaktualitet.

Den fjärde steget i ärendehanteringsprocessen är att **beslut i ärende tas**, antingen genom delegeringsbeslut eller av politisk nämnd på sammanträde. Kallelser och ärendelistor till utskott kommuniceras via Meetings Plus Platina /mötesadministration. Dessa gallras vid inaktualitet. Kommunstyrelsens protokoll med redovisning av delegeringsbeslut, reservationer, omröstningslistor bevaras och diarieföras. Sedan juni 2019 har kommunen börjat med digital signering, dessa protokoll diarieförs årsvis. Anslagsbevis för kommunstyrelsens protokoll publiceras via Digitala anslagstavla på webben.

Den femte och sista steget i processen är att **ärendet avslutas eller att nytt ärende initieras**. Ärendet expedieras till berörda parter, avslutas och arkiveras. Eventuellt leder detta till ett nytt ärende.

Ärendehandbok

För att förtydliga ärendehanteringsprocessen samt säkerställa att alla rutiner och arbetsbeskrivningar kopplat till ärendehanteringsprocessen samlas på ett ställe pågår enligt de intervjuade tjänstemän arbete att utveckla en ärendehandbok, "Vaggyrds kommuns ärendehandbok". Enligt de intervjuade har kommunen tidigare haft en handbok, den har dock inte alltid varit tillräcklig. Under pågående arbete utvecklades tidigare rutiner tillsammans med ny information och beskrivning om ärendehanteringsprocessen. Det är kommunsekreterarens ansvar att driva framtagandet av ärendehandboken.

Ärendehanteringsystem (IT-stöd)

I intervjuer med tjänstemän framgår att kommunen saknar ett ändamålsenligt och effektivt ärendehanteringssystem. Tjänstemän framför att de efterfrågat ett sådant system men politikerna har ej beslutat om något system. Tjänstemän betonar att detta hade effektiviserat och kvalitetssäkrat ärendehanteringsprocessen.

Kommunfullmäktige beslutade 2019-05-27 att Vaggerys kommun skulle införa en ärendeportal för politiker och medborgare. Det beslutades även att samtliga nämnder och utskott ska publicera kallelse och handlingar vilket innebär att de är publika från 1 juni 2019. Samtliga tillhörande dokument för beslut och liknande går även återfinnas på den digitala portalen.

Beredningsprocess

Övergripande ärendehanteringsprocess beskriver inte tydligt beredningsprocessen. Nedan beskrivs hur ärenden bereds i kommunstyrelsen. Beskrivningen utgår från en samlad bild av dokumentationen och uppgifter från intervjuade.

Uppstart och planering

Ett ärende kan exempelvis initieras genom inkommande post/e-post/telefon, personliga besök, eller telefon. Samtliga ärenden ska enligt ovan beskrivna revisionskriterier bredas.

Ärenden som inkommer till kommunfullmäktige protokollförs och därefter skickas för beredning genom remiss till kommunstyrelsen, som i sin tur skickar ärendet för vidare beredning, till exempel KSAU.

Av vad som framgår i kommunens reglemente finns det inget krav på att alla ärenden behöver beredas av tjänstemän utan ärendet kan beredas i sin helhet endast politiskt i KSAU. Det framgår dock i intervjuer att kommunen har som utgångspunkt att samtliga ärendet ska tjänsteberedas och att det alltid fins en tjänsteskrivelse, med vissa undantagsfall, exempelvis vid politiska initiativ. Ett ärende ska dock alltid politiskt beredas.

Noterbart är också att ledamöter i den styrande majoritet i fullmäktige väcker egna motioner. Alla förtroendevalda i kf har möjlighet att göra detta. Det är dock relativt ovanligt i Sverige. Alla motioner måste behandlas och beredas. Vilket medför att antal ärende som behöver beredas är hög, vilket i sin tur en ökad arbetsbörda för en redan överbelastad tjänsteorganisation.

Inkomna ärenden som ska beredas av tjänstemän hanteras först av en beredningsgrupp. Beredningsgruppen ansvarar för alla nya ärenden som inkommit till tjänsteorganisationen. Dessa ärenden fördelas sedan ut till behörig nämnd eller handläggare som sedan ska arbeta fram en tjänsteskrivelse för ärendet. Grupper sammanträder en gång per vecka och leds av kommundirektör, kommunsekreterare och ett antal tjänstemän.

Det har framkommit i intervjuer att det förekommer att "beställning" på tjänsteberedning från politiskt håll ges muntligt till kommundirektören. Då kommunen saknar tydliga anvisning/riktlinjer att "beställningar" skall göras i skriftlig form gör dessa politiker inget fel i sig, enligt den intervjuade representant från kommunledningskontoret. Detta dock kan i vissa fall vara utmaningen för kommundirektören då denne behöver tolka "beställningen".

Behovet av en skriftlig beskrivning av ärenden från politiker till tjänstemannaorganisationen har lyfts i intervjuer. Det efterfrågas även att politikerna belyser vilka perspektiv som bör vara i fokus och specificera vilka delar som är viktiga i tjänsteskrivelsen.

Tjänstemannaberedning

En tjänsteskrivelse är en handling som utgör underlag för politiska beslut. Skrivelsen är ett sakkunnigt utlåtande eller bedömning från förvaltningen till nämnden. Tjänsteskrivelsen innehåller ett förslag eller en begäran som syftar till att nämnden ska fatta beslut, till exempel godkänna en åtgärd, fastställa en riktlinje eller liknande.

Handläggare som tilldelats ärenden bereder ärendet och arbeta fram en tjänsteskrivelse.

Mallen för tjänsteskrivelse som kommunledningskontoret tagit fram fungerar som ett hjälpmedel för tjänstemän.

Enligt mallen ska en tjänsteskrivelse innehålla följande fyra områden/rubriker; ärenderubrik, förslag till beslut, sammanfattning och ärende. Mallen förklarar och lämnar förslag på vad som kan tänkas skriva under respektive rubrik.

Under rubriken ärende specificeras vilka delar som bör vara med när tjänstemannen förklarar ärendet.

- Bakgrund till ärende
- Ekonomiska konsekvenser

- Politiska mål kopplade till ärendet
- Agenda 2030
- Samråd
- Uppföljning och utvärdering
- Förvaltningens helhetsbedömning
- Beslutsunderlag.

Vidare belyser manualen för tjänsteskrivelsen att tjänsteskrivelsen ska vara allsidig för att leva upp till objektivitet och saktlighet. Dock beskriver/förtydligar varken mallen eller något annan kompletterande dokument hur olika delar i tjänstebereidningen bör hanteras/genomföras i praktiken samt vad som kan betraktas som tillräckligt och ändamålsenligt innehåll/omfattning.

Av det underlag vi tagit del av går inte utläsa att det finns krav på att all kommunstyrelsens ärendebereidning ska innehålla en oberoende tjänsteskrivelse. Den överskådliga granskningen av ärenden som hanterats i ks under det senaste året visar att det finns beslutsunderlag som saknar en tjänsteskrivelse.

Roll- och ansvarsfördelning

Kommundirektören är ytterst ansvarig för tjänstemannaorganisationen och därmed tjänstemannabereidningen. Kommundirektören är involverad på ett eller annat sätt i hela eller delar av beredningsprocessen. Kanslichefen ansvarar för den operativa ledningen och samordningen tjänstebereidningen.

Gränsen mellan tjänstemanna- och politiskbereidning är tydlig. Av intervjuer framgår att ledamöter involveras i betydande del i tjänstemannabereidningen. Detta förklaras med att mindre kommuner liksom Vaggeryd behöver utnyttja all kunskap som finns inom organisationen. Om en politiker har sakkunskap i ett visst område som ärendet berör ska denna kunskap utnyttjas, enligt intervjuade.

På frågan om alltför stor politisk involvering i tjänstemannabereidningen kan leda till att beslutsunderlaget upplevas som "politiskt färgad", anser en av de intervjuade att hen inte ser något problem med detta. Snarare bör majoriteten ha möjlighet att påverka beslutsunderlaget och därmed beslutet i slutändan på ett eller annat sätt.

Politisk beredning

Som tidigare angivits är KSAU (5 ledamöter) den beredande organ till ks. KS presidium agerar som ett bollplank under beredningsprocess.

Ärenden som ska beslutas av ks bör i sin helhet beredas av KSAU om beredning behövs. Har ärendet tidigare beretts av tjänstemannaorganisationen kan KSAU antingen besluta om att återremittera ärendet för vidare beredning alternativt skicka ärendet vidare för beslut i kommunstyrelsen. Skickar KSAU beslutet vidare till kommunstyrelsen ska även utskottet förmedla ett förslag till beslut.

I intervjuer med tjänstemän uppges att ledamöter i KSAU förväntas förankra beslutsunderlaget inom sina egna partier innan ärendet tas upp för beslut. Av både intervjuade och fria kommentarer i webbenkäten framgår att detta inte alltid görs.

Dialog mellan KS och nämnderna

Kommunikation och dialogen sker bland annat i form av remisser mellan olika instanser/organ.

Kommunfullmäktige tog beslutet vid sammanträdet 2019-05-27 att införa Meeting Plus. Beslutet medförde att samtliga nämnder och utskott publicerar kallelser och protokoll på Meeting Plus.

Kvalitetssäkring och godkännande av beslutsunderlag

Av styrdokument och intervjuer är kommundirektören den slutligt ansvariga på tjänstemannasidan innan ärenden går vidare till politiken.

Den slutliga kontrollen av ärenden på tjänstemannasidan innan beslut i politiken är hos kommundirektören med viss hjälp av förvaltningschef. Ordförande har avgörandet för beslut om ett beslut/ärende ska släppas fram eller ej. Vad som framkommit vid intervjuer är att tjänstemän i Vaggeryds kommun är hårt belastade då många ärenden hanteras av en liten personalstyrka.

Kommundirektör och förvaltningschef läser i regel igenom samtliga skrivelser innan de går vidare till politiskt beslut. Ärenden kan undgå kontroll från tjänstesidan och gå direkt från handläggare till politiskt beslut. Det finns ingen formellt ansvarig för kvalitetskontroll av tjänsteskrivelser och ingen riktlinje för vad som är bra kvalitet på ett berett ärende.

Enligt de intervjuade, slarvas det med analyser och bedömningar av ekonomiska konsekvenser, politiska mål kopplade till ärendet samt agenda 2030, framförallt avseende politiska mål och agenda 2030 även om ekonomiska konsekvenser lyser med sin frånvaro. En av förklaringar anges att handläggare inte hinner göra detta av tidsbrist.

Beslut

Kommunstyrelsen ska enligt revisionskriterier och reglemente bereda samtliga ärenden som ska till beslut i kommunfullmäktige. Kommunstyrelsen ska även skicka ärenden till remiss för beredning om kommunstyrelsen ser det som nödvändigt.

Enligt reglementet bör kommunstyrelsen tillämpa delegation i de fall det kan underlätta för sökanden att få ett snabbt och/eller snabbare beslut i ärendet, då de principiella politiska ställningstaganden redan är gjorda, samt då hänsyn tagits till ärendets art i övrigt.

Kommunstyrelse fattar beslut om ärendet alternativt gör en återremittering av ärendet eller skickar ärendet vidare till kommunfullmäktige tillsammans med förslag till beslut. Av intervjuer och webbenkäten framgår att det förs många diskussioner vid kommunstyrelsens sammanträffanden i samband med beslutsfattande.

Kommunstyrelsens ordförande ansvarar för att kallelse utfärdas till samtliga

sammanträden i ks och KSAU. Kallelsen ska skickas ut senast 7 dagar i förväg.

Samtliga ärenden som beslutas i kommunfullmäktige ska beretts av kommunstyrelsen.

Kommunfullmäktige fattar beslut kring ärendet alternativt gör en återremittering av ärendet.

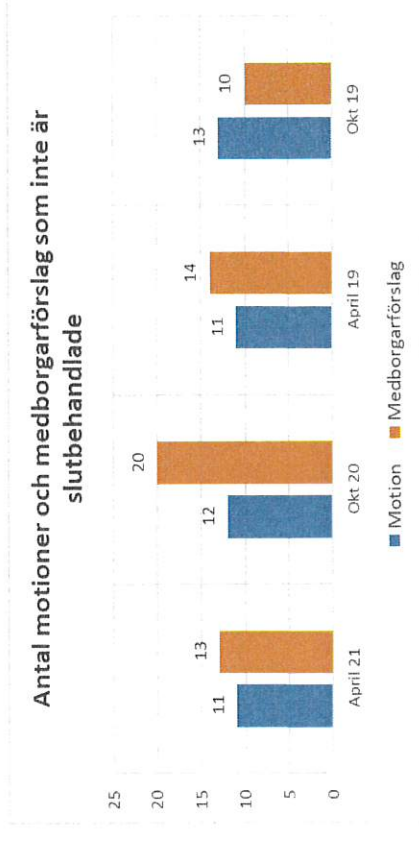
Handläggningstid

Av kommunallagen framgår att beslut avseende ett inlämnat medborgarförslag eller väckt motion ska fattas inom ett år. Av intervjuer framgår att kommunen inte har beslutat om kortare handläggningstid, utan tiden som definieras i kommunallagen tillämpas.

Ej sluthandlade motioner & medborgarförslag

Kommunstyrelsen redovisar två gånger per år (april och oktober). samtliga medborgarförslag och motioner som inte beretts färdigt för beslut i fullmäktige inom ett år från att förslaget väckts i fullmäktige. Information ska ges till fullmäktige om anledning till dröjsmål i beredning samt när ett beslut kan förväntas fattas.

I figur 2 nedan visas en sammanställning av alla ej sluthandlade motioner & medborgarförslag vid senaste 4 redovisningstillfällena. OBS! i redovisad statistik ingår alla motioner & medborgarförslag inte bara de som inte är sluthandlade inom ett år.



Figur 2. (Källa: KF sammanträdesprotokoll)

Av sammanställningen framgår att per april 2021 fanns 9 motioner och/eller medborgarförslag som inte beretts färdigt för beslut i fullmäktige inom ett år från att förslaget väckts i fullmäktige.

Genomgång av kf:s sammanträdesprotokoll visar att totalt 26 medborgarförslag och 8 motioner lämnades in under 2020. Under perioden jan-april 2021 redovisades 4 inkomna motioner och 9 medborgarförslag till kf.

Kommentarer och bedömning

Finns det riktlinjer och rutiner som säkerställer en ändamålsenlig ärendeberedningsprocess?

Med utgångspunkt i revisionskriterier och utgångspunkter (se Kapitel 1) är vår samlade bedömning att befintliga riktlinjer och rutiner för ärendehantering delvis säkerställer en ändamålsenlig ärendeberedningsprocess.

Vår bedömning baseras på iakttagelser/slutsatser från dokumentgranskning, intervjuer och webbenkäten;

- Det finns både politiskt beslutade och icke politiskt beslutade styrdokument och mallar som redogör för ärendehanteringsprocessen i Vaggeryds kommun. Detta återfinns framförallt i KF:s arbetsordning, reglementet för ks samt ks informationsplan.
- Styrdokumentet ger information om hur arbetet med ärendehantering ska eller bör gå till och rollfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstemän. Frånvaron av generella rutiner eller en gemensam ärendehandbok försvårar dock ärendebereidning och handläggning. Vi noterar dock att ett sådant dokument är under utveckling. Kommunsekreterare arbetar med upprättande av en "ärendehandlingshandbok" som ska förtydliga ärendehanteringsprocessen ytterligare samt säkerställa att rutiner och beskrivningar kopplat till ärendehanteringsprocessen samlas på ett ställe.
- Styrdokumentet ställer inget krav på tjänstemannaberedning eller tjänsteskrivelser som beredningsunderlag. Det förefaller dock att tjänstemannaberedning och tjänsteskrivelser används i de flesta beredningsärenden. Avsaknad av en tjänsteskrivelse kan innebära risk att lagkrav avseende opartiskhet och oberoende inte uppfylls. Det kan också skapa otydlighet inför kommunens invånare.
- De befintliga riktlinjerna kopplade till ärendeberegningsprocessen anger inga kvalitetskriterier för beslutsunderlag.

Nuvarande anvisning/riktlinjer definierar inte att uppdragsbeställning från politiskt håll till tjänstemän ska alltid ske skriftligt. I takt med att kommunen växer och fler ärenden hanteras bör det strävas efter att politiska beställningar formaliseras i skrift. Detta för att dels minska risken för felolkningar och missförstånd vilket också medför effektivisering i ärendehanteringsprocessen vilket revisionskriterierna belyser.

- Enligt de intervjuade är det kommundirektörens roll att kontrollera ärendeskrivelsen/tjänsteskrivelsen ur kvalitetssynpunkt och underteckna som ett bekräftande av att ärendet är färdigberett och att man biträtt under beredningen. Granskningen visar att godkännande av ärenden sker, dock sker kvalitetskontroll av underlaget inte på ett systematiskt sätt. Beslutsunderlag kan gå direkt från

handläggare till politiken. Vidare av själva ärendeskrivelsen/tjänsteskrivelsen går det inte att utläsa tydligt vad som är tjänstemännens faktaunderlag och vad som är majoritetens/kommunalråds synpunkter.

- Ärenden som lyfts till ks för beslut är inte alltid är genomarbetade och förankrade inom respektive partier. Detta gör att nya fakta tillkommer under sammanträdet. Det förekommer även att kompletteringar kommer väldigt sent.
- Vi ställer oss frågande om handläggningstid på ett år kan anses som rimlig/ändamålsenlig med tanke på att Vaggeryds kommun är en växande kommun och att mycket sker på kort tid. Vi anser att kommunen bör föra dialog om nuvarande handläggningstiden är rimlig.
- Antal medborgarförslag och motioner som inte beretts färdigt för beslut i fullmäktige inom ett år förefaller vara relativt stort i förhållande till antalet motioner och medborgarförslag.
- Sedan juni 2019 har Vaggeryds kommun en ärendeportal för politiker och medborgare. Portalen innehåller kallelser och handlingar. Samtliga tillhörande handlingar för beslut och liknande finns på denna digitala portal.
- Kommunen saknar ett ändamålsenligt ärendehanteringssystem. Ett sådan skulle troligtvis leda en mer kvaliteissäker och effektiv ärendehanteringsprocess.

Finns en tydlig och ändamålsenlig roll- och arbetsfördelning vid initiering och beredning av ärenden? Efterlevs dessa?

Med utgångspunkt i revisionskriterier och utgångspunkter (se Kapitel 1) är vår samlade bedömning att det till stor del finns beskrivning av roll- och arbetsfördelning vid initiering och beredning av ärenden, men den formella arbetsfördelningen efterlevs ej konsekvent.

Vår bedömning baseras på iakttagelser/slutsatser från dokumentgranskning, intervjuer och webbenkäten;

- KSAU är beredande organ till ks. Ks-presidium agerar som ett bollplank under beredningsprocess. Vi noterar att det är relativt stort antal politiker som ingår i beredande organ till ks. Ur ett demokratiskt perspektiv kan detta ses som positivt.

Tveksamt om större antal i beredande organ kan innebära högre kvalitet på beslutsunderlaget. Kommunen bör dock fundera om detta är rimligt då större antal kan i vissa fall försämrade både handläggningstider och kostnadseffektivitet.

- Gränsen mellan tjänstemannaberedning och politiskberedning är otydlig och oklar.
- Tidigare granskningar har konstaterat att förtroendevalda inkl. kommunalråd i Vaggeryds kommun har ett stort engagemang, vilket är positivt ur ett demokratiskt perspektiv. Politiskt engagemanget bör dock ske på rätt nivå och inom ramen för delegationsordning. Det är viktigt att hålla sig till fastställd delegationsordning samt uppvisar tillit och förtroende för professionen.

Enligt styrdokument ska ärendehandläggningen vara så enkelt, snabbt och billigt som möjligt. Men alltför stort engagemang på "fel nivå" kan i vissa fall försämrade både handläggningstider och kostnadseffektivitet.

Med en alltför stor politisk involvering under ärendeberegningsprocessen finns risk att beslutsunderlaget upplevs som "politiskt färgad". Detta har lyfts upp av några politiker i webbenkäten. Två av kommentarer som lyft upp i webbenkäten är "... i frågor som har en skijjande politisk karaktär så följer tjänsteskrivelsen allra, allra oftast majoritetens syn." samt "... underlagen ofta är styrda efter förvaltnings viljeinriktning."

Av kommunallagen framgår att alla förtroendevalda i kommunfullmäktige kan väcka en motion. Det är dock ovanligt att ledamöter från styrande majoritet nyttjar denna möjlighet, vilket är dock fallet i Vaggeryds kommun. Vi ställer oss frågande, vad är det som driver behovet av att även majoriteten kan lämna motioner. Kan detta bero på bristande beslutsunderlag, ej samsyn inom majoritetspartier och/eller inom det egna partiet. Vi har inget svar på detta, vi kan dock konstatera att alla motioner måste beredas och beslutas om.

Sker tillräcklig dialog mellan KS och nämnderna i samband med ärendeberegningar?

Med utgångspunkt i revisionskriterier och utgångspunkter (se Kapitel 1) är vår samlade bedömning att det delvis sker tillräcklig dialog mellan KS och nämnderna i samband med ärendeberegningar.

Vår bedömning baseras på iakttagelser/slutsatser från dokumentgranskning, intervjuer och webbenkäten;

Vår bedömning baseras på följande iakttagelser/slutsatser;

- Kommunikation och dialogen sker bland annat i form av remisser mellan olika instanser/organ.
- Kommunstyrelsens ordförande har en löpande dialog med kommundirektör och beredningsgrupp som i sin tur har nära kontakt med nämnder.
- Då samtliga kallelser, handlingar, beslutsunderlag samt protokoll från samtliga nämnder och utskott samlas i en digital portal (Meeting Plus). Portalen tydliggör för både allmänheten men också för kommunens organ att på ett tydligt sätt genom kallelse och protokoll ha en tydlig transparent kommunikation.
- Ledamöter i KSAU för dialog och förankra ärendena inom sina resp. partier och därmed sker en indirekt dialog mellan KSAU och nämnderna. Som tidigare beskrivits har vissa ledamöter lyft upp i enkäten kan beslutsunderlaget vara "politisk färgade", vilket kan tolkas som att dialog ibland sker med ledamöter från vissa partier och inte alla. Huruvida detta stämmer kan vi inte uttala oss om.

Är beslutsunderlagen ändamålsenligt utformade utifrån variablerna tydlighet, allsidighet och saktighet?

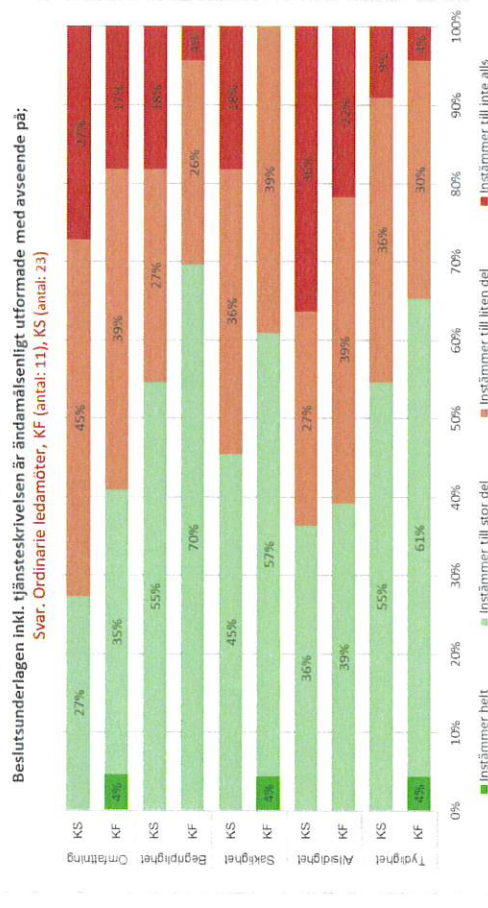
I granskning av ärendehanteringsprocessen i Vaggeryds kommun har det ej noterats några formellt beslutna kriterier för vad som kan anses som god beredning och god kvalitet på beredningsunderlag, förutom att det finns riktlinjer vad beredningsunderlaget ska innehålla. Det finns följaktligen inget ramverk som definierar vad som är godtagbar standard och kvalitet för till exempel tjänsteskrivelser.

Tidigare har det lyfts att kommunen inte heller har någon politiskt beslutad riktlinje för hur en tjänsteskrivelse ska upprättas och vilken information som skrivelsen måste innehålla. Kommunen har en mall som presenterats tidigare i denna granskning. Mallen användas i stor utsträckning men i intervjuer framgår att tjänsteskrivelse ibland avviker från mallen.

Då det saknas några formella kriterier och/eller anvisningar kring för vad som kan anses som god beredning och god kvalitet på beredningsunderlag i Vaggeryds kommun har vi dels, genom webbenkäten tillfrågat ledamöter i KS och KF om vad de anser om beslutsunderlag som ligger till grund för beslut. Dels, gjort en djupgranskning av fem utvalda ärenden som varit i ks för beslut under det senaste året.

Webbenkät till ledarmöten i KF & KS

Ett av påståendena som ledamöter fick svara på var "Beslutsunderlagen inkl. tjänsteskrivelsen är ändamålsenligt utformade med avseende på: [Tydlighet], [Allsidighet].



[Saklighet], [Begriplighet] och [Omfattning]. Sammanställning av enkätsvar (avser endast ordinarie ledamöter) presenteras nedan (samtliga svar återfinns i bilaga A).

Av sammanställningen framgår att:

- 45% av ledamöter i ks och 35% i kf anser att beslutsunderlaget inte är tydligt utformat för att politikerna ska få möjlighet att fatta ett korrekt beslut.
- Över 60% svarande anser att beslutsunderlagen inte är ändamålsenliga med avseende på allsidighet.
- 39% av ledamöterna i kf och drygt 55 % i ks anser att beslutsunderlagen är inte är ändamålsenliga med avseende på saklighet.
- 45 % av ledamöterna i ks och 30% kf anser att beslutsunderlagen inte är ändamålsenliga med avseende på begriplighet.
- 73% av ledamöterna i ks och 61 % kf anser att beslutsunderlagen inte är ändamålsenliga med avseende på omfattning.

Då det inte finns något formellt krav på att beslutsunderlagen ska innehålla alternativa lösningar och konsekvenser kopplade till resp. lösning har vi via i webbenkäten ställt följande påståenden;

- *Beslutsunderlagen innehåller olika förslag till lösningar (alternativa lösningar).*
 - *Beslutsunderlagen beskriver konsekvenserna av lösningen/lösningarna.*
- Syftar med påståendena var inte ta reda på om ledamöterna anser att alternativa lösningar bör finnas med eller inte. Syftet var se om ledamöter anser att alternativa lösningar inkl. konsekvensbeskrivningar finns i beslutsunderlagen eller inte.

Enligt enkätsvaren anser en stor majoritet att beslutsunderlaget saknar förslag till alternativa lösningar och att beslutsunderlaget inte innehåller tillräckligt beskrivna konsekvenser. Huruvida ledamöter anser att alternativa lösningar bör finnas med eller inte går inte att uttala sig om, vi får dock uppfattningen baserat på kommentarer i webbenkäten att alternativa lösningar efterfrågas av några.

I samband med våra intervjuer av tjänstemän ställde vi frågan om alternativa lösningar och utifrån svaren är vår tolkning att tjänstemännen anser att de under beredningsprocessen tittat på alternativa lösningar och lyfter de "bästa" alternativen i det slutliga förslaget. Därmed finns det inte behov att lyfta upp övriga alternativ i beslutsunderlaget.

Fördjupad granskning av ärenden

Inom ramen för granskningen har vi följt ärendegången i 5 ärenden. De valda ärendena är en blandning av väsentliga ärenden. Djupgranskningen har syftat till att dels undersöka om ärenden följer kommunens informationshanteringsplan som tidigare presenterats, dels kvaliteten i beslutsunderlaget. Då det saknas några fastställda kvalitetskriterier för beslutsunderlaget i Vaggerys kommun har vi i denna granskning gjort bedömning av utifrån följande kriterier:

- Beslutsunderlag innehåller analys och konsekvensbedömning utifrån *lagenhetlighet*, *ekonomi* & *verksamhet*.
- Beslutsunderlag bedöms som förståeligt, tydlig, saklig, objektivt samt *allsidig*.

Sammanställning av djupgranskningen redovisas i tabell 1 nedan. I bilaga C återfinns en detaljerad redogörelse av vår djupgranskning.

Ärende	Period	Beretts av	Beslutats av	Bedömning
Slutredovisning av Hjortsjöskolans 7-9 renovering av byggnad (KS 2020/082)	2020-2021	TN/KSAU	KS	Bristfällig
Principer för Götafors skola (KS 2020/053)	2020-2021	KSAU	KS-KF	Bristfällig
Motion - Inleda samtal för förvärv av fastigheten Alandsö 2:7 Eriksbygget (KS 2020/168)	2020-2021	Samhällsutvecklare, kanslichef, KSAU	KS- KF	Godtagbar
Motion - Förändring av trafiksituationen i Vaggerys centrum (KS 2019/157)	2019-2021	TK/TN, KLK, KSAU.	KS- KF	Godtagbar
Medborgarförslag - Undersök möjligheterna att bygga en av/på-fart till E4:an från Bondsforsvägen (KS 2020/241)	2020-2021	TK/TN, KLK, KSAU.	KS	Bra

Tabell 1:

Kommentar och bedömning

Är beslutsunderlagen ändamålsenligt utformade utifrån variablerna tydlighet, allsidighet och saklighet?

Med utgångspunkt i revisionskriterier och utgångspunkter (se Kapitel 1) är vår samlade bedömning att beslutsunderlagen är delvis ändamålsenligt utformade med avseende på tydlighet, allsidighet och saklighet.

Då kommunen saknar formella kriterier för vad som kan anses som god kvalitet i beslutsunderlag baseras vår bedömning framförallt på vad ledamöter i webbenkäten har angett samt den "allmänna" definitionen av vad som kan anses som god kvalitet på beslutsunderlag

Vår bedömning baseras på iakttagelser/satsatser från dokumentgranskning, intervjuer och webbenkäten;

Det finns en (inte politiskt beslutad) mall som ett hjälpmedel för tjänstemän vid framställandet av tjänsteskrivelse. Mallen beskriver inte tydlig hur olika delar i tjänsteskrivelsen utförs i praktiken och vad som anses som tillräckligt och ändamålsenligt innehåll.

Granskningen visar att beslutsförslag inte alltid analyserats och konsekvensbedömts i enlighet med gällande lagstiftning och med avseende på ekonomiska konsekvenser, politiska mål samt agenda 2030. I beslutsunderlag presenteras en alternativ. Underlagen saknar alternativa beslutsförslag.

Över 60% svarande i webbenkäten anser att beslutsunderlagen inte är ändamålsenliga med avseende på allsidighet och med avseende på omfattning. Över Åven 55 % ledamöter i ks anser att beslutsunderlagen är inte ändamålsenliga med avseende på saklighet och 45% anser att beslutsunderlaget inte är tydligt utformat för att politikerna ska få möjlighet att fatta ett korrekt beslut.

I vår djupgranskning av utvalda ärenden har 2 av 5 granskade beslutsunderlag bedömts som bristfälliga. Vidare ser tjänsteskrivelse olika ut för alla 5 ärenden har sett annorlunda.

Enligt de intervjuade, slarvas det med analyser och bedömningar av ekonomiska konsekvenser, politiska mål kopplade till ärendet samt agenda 2030, framförallt avseende

politiska mål och agenda 2030 även om ekonomiska konsekvenser lyser med sin frånvaro. En av förklaringar anges att handläggare inte hinner göra detta på grund tidsbrist. Detta bekräftas till viss del av vår djupgranskning av utvalda ärenden.

Aterremittering av ärenden sker inte i en oproportionerligt stor andel?

För att få en uppfattning om antal/andel återremitteringar inom ks är oproportionellt stort har kommunstyrelsens protokoll under utvald period översiktligt granskats. Vidare, fick ledamöter i kf och ks besvara på en enkätfråga kopplat till återremitteringar.

Webbenkät

Kommunfullmäktige och kommunstyrelse har besvarat frågan om hur de bedömer omfattningen på återremittering av ärende som remitteras på grund av att beslutsunderlag behöver kompletteras, och om detta är i en oproportionerlig stor andel.

Drygt 38% av de 49 svarande politiker inom ks och kf (ordinarie + ersättare) bedömer att omfattningen på återremittering av ärende är oproportionerligt stort.

Det är betydligt fler ks ledamöter som anser att omfattningen på återremittering är oproportionerligt stort.

Två kommentarer/synpunkter kopplade till återremitteringen som lämnats i enkätens fritext är att "Återremiss sker till stor del av på grund av politisk oenighet. Beslutsunderlaget kan i vissa fall vara mer korfattade då de ibland innehåller mycket text som kan uppfattas inte bidra till beslutet" och "Politikerna kunde vara bättre pålästa. Det skulle förenkla besluten".

Granskning av återremitteringar

För att få en uppfattning om faktiskt antal/andel återremitteringar inom ks har kommunstyrelsens protokoll under perioden 2020-04-01-2021-04-31 granskats översiktligt.

I tabell 2 redovisas en sammanställning av antal behandlade ärenden, antal beslut, antal återremisser samt avtal ärende som skickades till kf för behandling och beslut.

I kolumn "KS-beslut och godkännande" framgår ärenden som kommunstyrelsen behandlat under perioden och består främst av godkännande av handlingar, information, redovisningar, uppdrag till andra nämnder eller fastställda beslut. Under kolumnen "Varav

förslag till KF" visas antal ärenden som kommunstyrelsen valt att skicka till kommunfullmäktige för beslut.

Sammanträden	Antal ärenden	KS-beslut och godkännande	Var av förslag till KF	Återremiss	Bordlagt
2021-04-07	28	28	10	0	0
2021-03-10	24	24	1	6	0
2021-02-10	17	17	4	1	0
2021-01-13	32	32	11	0	0
2020-11-04	22	22	6	0	0
2020-10-21	1	1	0	0	0
2020-10-07	21	21	7	0	0
2020-09-09	17	17	4	1	0
2020-08-12	18	18	6	1	1
2020-06-03	22	22	10	1	1
2020-05-06	10	10	2	0	0
2020-04-08	20	20	6	1	0
Totalt	232	232	67	11	2

Kommunstyrelsen har perioden 2020-04-01-2021-04-31 behandlat 232 ärenden, varav 67 har skickats vidare för beslut i kommunfullmäktige.

I samtliga av dessa ärenden har kommunstyrelsen lämnat förslag på beslut. Totalt har kommunstyrelsen gjort 11 (4,7 %) återremisser till behörig nämnd, utskott eller handläggare under den granskade perioden.

Noterbart är att flest återremitteringar avser tekniska nämnden/kontoret.

Intervjuer

Av intervjuer med representanter från ks och kommunledningskontoret framgår att det generellt inte görs så många återremisser. Att återremisser inträffar kan till viss del bero på att ledamöter som inte aktivt arbetar med sakfrågorna har svårt att sätta sig in i ärenden då de enbart finns med på sammanträden för kommunstyrelsen. Detta har även belyst under rubriken *Webbenkät* där en ledamot svarat att politiker kunde vara bättre pålästa.

Vissa intervjuade representanter från KLK framför att de upplever att vissa politiker inte har fullt förtroende och tillit till tjänstemän, vilket leder till att beredningsunderlaget från tjänstemän ifrågasätts utan sakliga och objektiva skäl. Ifrågasättande kan i vissa fall leda till att ärende återremitteras. Detta förekommer dock inte i något större omfattning.

Kommentar och bedömning

Återremittering av ärenden sker inte i en oproportionerligt stor andel?

Vi kan konstatera baserat på webbenkäten, intervjuer och dokumentgranskning att det sker en del återremittering av ärendena från KF och/eller KS. Vi kan dock inte bedöma om det är oproportionellt stor andel eller ej. Då det finns diskrepans mellan vad ledamöter upplever och vad genomgång av ks protokoll visar. Vi anser att kommunstyrelsen bör utreda varför ledamöter i enkäten upplever att det är oproportionellt stor andel återremitteringar när protokollen visar något annat.

Flest återremitteringar det senaste året avser ärenden som avser tekniska nämnden/kontoret.

Det förefaller att en del av återremitteringarna inte kan direkt hänföras till bristande beredningsunderlag, utan snarare till politisk oenighet. Det förefaller också att vissa ärenden återremitteras till tjänstemän pga. bristande tillit till tjänstemän.

En majoritet av kf och ks ledamöter angav i webbenkäten att beslutsunderlagen är för omfattande. Ett för omfattande underlag kan försvåra att få en tydlig bild av underlaget. Detta kan till viss del förklara en del av återremitteringarna.

Med tanke på att antalet ärende i Vaggeryd kommun är relativt stor samtidigt som tjänstemän och vissa politiker anser att personliga resurser inte helt motsvarar behovet kan oproportionellt stor andel återremisser innebära extra belastning på personal.

Ger protokollen tillräcklig och begriplig information för att mottagaren ska förstå beslutet?

Protokollgranskning

I kommunallagens 5 kap 65–67, 69§§ och i 8 kap § 12 ställs kraven på protokollen. Reglerna ska tillämpas av Kommunfullmäktige, Kommunstyrelsen och nämnderna. De juridiska kraven på hur protokollet ska vara uppbyggt är minimikrav. Protokollet bör innehålla all information allmänheten behöver för att förstå hur beslut fattats och på vilka grunder.

Vid vår granskning av ärendehanteringsprocessen för Vaggeryds kommun har protokoll från kommunstyrelse och styrelsens arbetsutskott granskats. De publicerade protokollen

för perioden 2020-04-01-2021-04-31 har översiktligt granskats. Kommunstyrelsens protokoll uppfyller lagkraven för hur protokoll ska presenteras.

Utifrån granskning av kommunens styrdokument har ingen mall för hur ett protokoll ska upprättas noterats. I kommunstyrelsens reglemente framgår dock att eventuella reservationer, jäv, yrkande ska protokollföras. Även ska expediering protokollföras.

Vid läsning av protokoll för Vaggeryds kommun har samtlig information behövlig för att få en uppfattning vad ärendet gäller givits. Detta har även gjorts i begriplig form med tydlig struktur och tydligt språk. Det har på ett tydligt sätt med hjälp av IT-systemet MeetingPlus varit enkelt att följa ärendets väg då det i kallelse finns tillhörande dokument och underlag.

Kommentar och bedömning

Ger protokollen tillräcklig och begriplig information för att mottagaren ska förstå beslutet?

Med utgångspunkt i revisionskriterier och utgångspunkter (se Kapitel 1) är vår samlade bedömning att protokollen till stor del ger tillräcklig och begriplig information för att mottagaren ska förstå beslutet.

Vår bedömning baseras på iakttagelser/slutsatser från dokumentgranskning, intervjuer och webenkät.

Protokollen anses vara informativa och enkla att förstå. I kommunens portal Meeting Plus samlas kallelse, protokoll och samtliga beslutsunderlag. Anslagstavla för tidigare sammanträffanden och kommande sammanträffanden finns för kommunens samtliga nämnder och utskott. De publicerade beslutsunderlagen hjälper läsaren förstå på vilka grunder beslutet tagits. Detta gör också att det finns en spårbarhet för tagna beslut.

Bilagor

Bilaga A – Kommentarer i samband med webbenkät

Kommentarer från kommunfullmäktige (oredigerade)

- Återremiss sker till stor del pga. politisk oenighet. Beslutsunderlagen kan i vissa fall vara mer korrigerade då de ibland innehåller mycket text som kan uppfattas inte bidra till beslutet.
- De flesta ärenden är rent generellt enkla och till KF är alla handlingar med. De kommer också i tid. Dock så finns det inte alternativa beslut utan bara majoritetens förslag eller (syn). Ytterst få undantag finns från detta.
- "Underlaget är alltför omfattande kvantitativt men saknar många gånger en relevant sammanfattning, men många upprepningar. För en fritidspolitiker är det många gånger alltför stor massa att ta sig igenom och kan därför också riskera att skymma de viktigaste delarna i underlaget. Samma sak gäller de genomgångar som görs av tjänstepersoner och gäster i fullmäktige.
- Ett tips är att på första sidan sammanfatta ärendet med de viktigaste punkterna. Det innebär naturligtvis ett större arbete för tjänstepersonerna, men om det ska vara en relevant demokrati så krävs en reformering."
- Ibland tar kommunala ärenden lång tid och nya fakta kan tillkomma som inte alltid inkluderas i underlagen
- För lite info om konsekvens av förslagen

Kommentarer från kommunstyrelse (oredigerade)

- Att under mötet kommer upp frågor som försöker tystast ner av ordförande
- Från teknisk nämnd kommer ibland magra och otydliga underlag. Skulle ibland önska sakliga sammanfattningar för det blir orimligt att läsa allt till KS sammanträden lika noga.
- Politikerna kunde vara bättre pålästa. Det skulle förenkla besluten.
- Kommunsekreteraren gör ett fantastiskt jobb men arbetsbördan är väldigt omfattande för KLLK.
- I frågor som har en skiljande politisk karaktär så följer tjänsteskrivelsen allra allra oftast majoritetens syn. Något alternativ är ovanligt. Det kan också heta KS "föreslår ett politiskt ställningstagande" eller så finns det ärenden utan tjänsteskrivelse. Omfattningen kan vara väldigt stor av ett ärende och kompletteringar kan komma väldigt sent till KS.
- Klåfingrighet hos en del ledamöter med stort kontrollbehov försvarar ofta verksamheten
- Ibland för mycket, ibland för lite, beror helt på vad man vill att politiken ska fatta för beslut.
- Ofta underlagen är styrda efter förvaltningars viljeinriktning.

Bilaga B

#	Typ av ärende	Inlämnad	Ärende	Tid (dagar)
1	Medborgarförslag	2017-01-11	Instifta ett tillgänglighetspris	1553
2	Motion	2018-01-29	Underlätta för unga att tillfälligt låna idrotts- och fritidsutrustning.	1170
3	Motion	2018-05-30	Utveckling av friluftsområdet Movalla	1049
4	Motion	2019-02-19	Ställplats för husbil och husvagn i Bondstorp	784
5	Medborgarförslag	2019-08-26	Bygg om skolgårdarna vid Hjortsjöskolan	596
6	Medborgarförslag	2019-09-19	Rolligare på torget i Skillingaryd på sommaren	572
7	Motion	2019-11-04	Införande av förändrad driftsform för Åkers skola	526
8	Motion	2020-01-31	Kommunens ansvar för att stödja kvinnor och barn som drabbas av våld i nära relationer	438
9	Motion	2020-03-01	Tillitsbaserad hemtjänst	408
10	Medborgarförslag	2020-09-25	Sätt upp ett högre stängsel vid Åkers skola och sänk hastigheten i Åker	200
11	Medborgarförslag	2020-10-15	Låt ideella krafter skapa en mountainbikebana i Byarum	180
12	Medborgarförslag	2020-11-12	Skapa möjligheter till att utöka kundkretsen med externa/interna kunder för Café Fenix	152
13	Medborgarförslag	2020-11-23	Sätta upp belysning vid återvinningsstationen Slätten	141
14	Medborgarförslag	2020-12-07	Förslag att Vaggeryds kommun tar ett beslut om att inte bygga hus på betes- och åkermark	127
15	Motion	2021-01-19	Anlägga ett gångstråk avskilt från personbilstrafik på södra parkvägen	84
16	Medborgarförslag	2021-01-25	Installera porrfilter eller annan teknisk lösning samt inför porrfri policy för att skapa porrfria zoner för barn	78
17	Medborgarförslag	2021-02-02	uppdrag till nämnd/förvaltning att förbättra relationerna i kommun för att skapa en Vi-känsla	70
18	Motion	2021-02-21	Samarbete mellan förskolan och äldreomsorgen	51
19	Medborgarförslag	2021-02-28	Bygga två konstgräsplaner för 7- manna fotbollsplan, en i Vaggeryd och en i Skillingaryd	44
20	Motion	2021-03-05	Sofie Sagers Plats	39
21	Motion	2021-03-16	Utveckla idrottsplatsen i Vaggeryd	28
22	Medborgarförslag	2021-03-18	Dela ut en läsbok till alla skolelever i årskurs 1-9 inför läsåret varje år	26
23	Motion	2021-03-15	Revidera riktlinje och policy för att uppnå mer hållbara upphandlingar	29
24	Medborgarförslag	2021-04-12	Undersök möjligheten att ta bort alla avsmalningar på Jönköpingsvägen (gamla E4) genom Vaggeryd/Skillingaryd och ersätt dem med vägbulor	1

BILAGA C - Djupgranskning av utvalda ärenden

Beslutsärenden 1

Slutredovisning av Hjortsjöskolans 7–9 renovering av byggnad (KS 2020/082)

1. Kan inte utifrån publicerade protokoll och kallelse i kommunstyrelsen se hur ärendet initieras
2. Ärendets delegerades till teknisk nämnd där en tjänsteskrivelse upprättas
3. Ärendet har gått genom KSAU, KS och informerats i MeetingPlus
4. KS har protokollfört en återremiss av ärendet
5. Ärendet är under process

Ärendet inkom och delegerades till tekniska nämnden och till behörig tjänsteman.

Tjänsteskrivelse har gjorts av tekniska kontoret. Tjänsteskrivelsen för ärendet bedöms avvika från den mall som framtogs, främst i tjänsteskrivelsens uppbyggnad och struktur. Genom denna avvikelse kan strukturen i tjänsteskrivelse upplevas som otydlig och svår att förstå.

Som underlag erhålls KSAU tekniska nämndens uttalande och tjänsteskrivelse från det tekniska kontoret. Ärendet går från KSAU till KS tillsammans med ett förslag till beslut. Ärendet har av kommunstyrelsen återremitteras till tekniska nämnden för att på ett tydligt sätt redovisa innehållet i ursprunglig budget. Ärendet har följt kommunens ärendehanteringsprocess. Det finns en tjänsteskrivelse till ärendet och ärendet har även beretts av KSAU där utskottet även formulerat ett förslag till beslut innan ärendet sedan släppts upp för beslut i kommunstyrelse.

Slutsats: Genom den avvikelse som finns mellan tjänsteskrivelse och den mall för tjänsteskrivelse kan ärendet för politiker möjligen upplevas som svår och otydlig. I detta fall fick även ärendet en återremiss.

Beslutsärenden 2

Principer för Götafors skola (KS 2020/053)

1. Ärendet initierades vid höstständningsbudget 2020 där den politiska majoriteten väckte förslag om principändring av Götafors skola.
2. Kommunfullmäktige ger kommunstyrelsen i uppdrag att bereda ärendet. Ärendet har även beretts i KSAU men ingen tjänsteskrivelse för ärendet har noterats.

3. Ärendet har gått genom KSAU, KS och vidare KF, informerats i MeetingPlus
4. Protokoll finns ej publicerat, under justering
5. Protokoll finns ej publicerat, under justering

Ärendet initierades av kommunstyrelsens ordförande. Ärendet har beretts i KSAU men ingen tjänsteskrivelse har upprättats. KSAU har i sin tur lämnat ett förslag till kommunstyrelsen. Detta ärende har genom avsaknaden av tjänsteskrivelse avvikit från övriga stickprov.

Slutsats: Den bedömning som görs utifrån given information i kallelse och protokoll är att ärendet med hjälp av en objektiv och professionell bedömning i form av en tjänsteskrivelse skulle stärka bland annat beredningens objektivitet av ärendet.

Beslutsärenden 3

Motion - Inleda samtal för förvärv av fastigheten Ålandsö 2:7 Eriksbygget (KS 2020/168)

1. Ärendet har initierats av politiker inom EMP. Ärendet har diarieförts i kommunfullmäktige som remitterar ärendet för beredning till kommunstyrelsen som gjort en remiss till kommunledningskontoret
2. Tjänsteskrivelse har upprättats av kommunledningskontoret
3. Ärendet har gått genom KSAU, KS och KF och informerats i MeetingPlus
4. Kommunfullmäktige beslutar om ärendet
5. Expedierats via protokoll

Ärendet följer kommunens ärendehanteringsprocess. Ärendet inkom där kommunfullmäktige delegerade vidare till kommunstyrelsen. Dokumentet tydliggör att kommunstyrelsen delegerar ärendet vidare till kommunledningskontoret. Ärendet bereds vidare av KSAU som lämnar förslag till beslut innan ärendet skickas vidare till KS. Ärendet tas sedan upp av KS för beslut. I kallelsen inför sammanträdet finns tillhörande underlag så som tjänsteskrivelse och ett beslutsförslag från KSAU. Tjänsteskrivelsen är till stor del upprättad utifrån den förskrivna mallen. Noterats har dock gjort att ärendets syfte ej framgår i tjänsteskrivelsen på ett tydligt sätt. Förslag till beslut lämnas även under rubriken sammanfattning i tjänsteskrivelsen vilket det enligt mallen ej ska göra. KS lämnar sedan beslutsförslag till KF som tar det slutgiltiga beslutet för ärendet

Slutsats: Ärendet följer den givna processen. Dock har det noterats att syfte för ärendet saknas i tjänsteskrivelsen och att beslut presenteras i tjänsteskrivelsens sammanfattande del av ärendet. Övergripligt har tjänsteskrivelsen tagit hänsyn till de förskrivna rubrikerna i mallen för tjänsteskrivelse.

Beslutsärende 4

Motion - Förändring av trafiksituationen i Vaggeryds centrum (KS 2019/157)

1. Initierats av politiker inom SD. Ärendet har diarieförts i kommunfullmäktige och ärendehanteringssystem och sedan remitteras av kf till kommunstyrelse som i sin tur gjort en remiss till tekniska nämnden.
2. Tjänsteskrivelse har upprättats av tekniska kontoret och kommunledningskontoret
3. Ärendet har gått genom KSAU, KS och KF och informerats i MeetingPlus
4. KF bifaller motionen och teknisk nämnd ska återkomma med gestaltning och ekonomi innan verkställande
5. Ärendet har expedierats till motionär, teknisk nämnd och kansliet

Detta ärende är ett ärende som vandrat många turer i kommunens ärendehanteringsprocess. Anledningen till återremittering av ärendet har varit av ekonomiska skäl där det efterfrågats ytterligare beräkning för att minska kostnader samt ge finansieringsförslag.

Initiala tjänsteskrivelsen från 2019 av tekniska kontoret till teknisk nämnd följer den mall som är framtagen som hjälpmedel vid tjänsteskrivelse. Tjänsteskrivelsen innehåller bra beskrivning till ärendet och syftet med motionen/ärendet. Det finns ingen direkt ekonomisk diskussion i tjänsteskrivelsen mer än att investeringsmedel saknas. Utifrån återremitteringar har tjänsteskrivelsen utvecklats.

Ärendet följer kommunens ärendeprocess och ärendet har delegerats från kommunfullmäktige till kommunstyrelse som sedan skickat vidare ärendet till tekniska nämnden. Tjänsteskrivelse har i samtliga beslutsunderlag funnits och ärendet har beretts av KSAU innan ärendet skickats vidare för politiskt beslut. Ärendet tas även upp i de kallelser som utfärdats under ärendets processarbete.

Slutsats: Utifrån vår granskning av protokoll och beslutsunderlag har tjänsteskrivelsen saknat allsidighet och saknat viss ekonomiskt perspektiv. Detta kan möjligen bero på att

tjänsteskrivelsen saknat de givna rubriker som finns i den framtagna mallen för tjänsteskrivelse. Beredningsunderlaget har ständigt utvecklats under handläggningsstiden och politikerna kunde till slut fatta beslut i ärendet.

Beslutsärende 5

Medborgarförslag - Undersök möjligheterna att bygga en av/på-fart till E4:an från Bondstorpsvägen (KS 2020/241)

1. Ärendet har initierats i form av ett medborgarförslag. Ärendet har diarieförts i kommunfullmäktige som remitterar ärendet för beredning till kommunstyrelsen som gjort en remiss till tekniska nämnden.
2. Tjänsteskrivelse har upprättats av tekniska kontoret och kommunledningskontoret.
3. Ärendet har gått genom KSAU, KS och informerats i MeetingPlus
4. kommunstyrelsen avslår medborgarförslaget.
5. Ärendet har expedierats till förslagsställare, kommunfullmäktig och teknisk nämnd.

Ärendet inkom till kommunfullmäktige som sedan delegerat ärendet till kommunstyrelsen som i sin tur delegerat ärendet vidare till teknisk nämnd och kommunledningskontoret för beredning. En tjänsteskrivelse från tekniska kontoret har lämnats till tekniska nämnden. Denna tjänsteskrivelse avviker mot mallen och tar ej hänsyn till olika perspektiv i beredningen som mallen för tjänsteskrivelse tar upp.

En tjänsteskrivelse skrevs sedan av kommunledningskontoret som lämnade förslag till KSAU. I denna tjänsteskrivelse framgår det bland annat vilket ställningsstagande tekniska nämnden tagit vid sammanträdet utifrån ovan tjänsteskrivelse. Tjänsteskrivelsen av kommunledningskontoret följde mallen och innehöll samtliga punkter i mallen. Samtliga underrubriker under rubrik *Ärende* har kommenterats. Denna tjänsteskrivelse följde mallen rakt av. Även detta ärende har gått genom samtliga steg i kommunens ärendehanteringsprocess.

Slutsats: Utifrån vår granskning bedöms ärendet väl berett. Den har följt kommunens process och tjänsteskrivelsen är skriven utifrån den framtagna mallen.

Deloitte.

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its global network of member firms, and their related entities (collectively, the "Deloitte organization"). DTTL (also referred to as "Deloitte Global") and each of its member firms and related entities are legally separate and independent entities, which cannot obligate or bind each other in respect of third parties. DTTL and each DTTL member firm and related entity is liable only for its own acts and omissions, and not those of each other. DTTL does not provide services to clients. Please see www.deloitte.com/about to learn more.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our global network of member firms and related entities in more than 150 countries and territories (collectively, the "Deloitte organization") serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's approximately 330,000 people make an impact that matters at www.deloitte.com.

Our advice is prepared solely for the use of the client. You may not disclose it or its contents to any other person without our prior written consent. No other person may rely on the advice and we accept no responsibility to any other person.

© 2021 For more information, contact Deloitte AB.

