
Revisionsrapport

***Den demokratiska
processen - kallelser
och protokoll***

Emmaboda kommun

*Fredrik Ottosson och
Lisa Åberg*

19 september 2012



Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Bakgrund	1
1.2	Revisionsfråga	1
1.3	Avgränsning	2
1.4	Metod	2
2	Regelverk	2
3	Iakttagelser	3
3.1	Kommunstyrelsen	3
3.2	Bildningsnämnden	5
3.3	Socialnämnden	7
3.4	Bygg- och miljönämnden	9
3.5	Teknik och fritidsnämnden	10
4	Revisionell bedömning	11
4.1	Kontrollfrågor	11
5	Bilaga, enkätresultat	1

1 Inledning

1.1 Bakgrund

För att medborgaren ska vara en del av den lokala demokratin krävs att han eller hon har insyn i den politiska processen. Kallelser, beslutsunderlag och protokoll är de handlingar utgör de mest centrala dokumenten i den demokratiska processen. Dessa handlingar måste därför vara begripliga och lättillgängliga för allmänheten. Detta ställer krav på språk, uppställningar och förmåga att i korta drag ge läsaren en god bild av ärendet.

Vidare är det av största vikt att underlagen till besluten i kallelsen är av god kvalitet. Bristande beredningsrutiner innebär risker i beslutsfattandet som ofta leder till felaktiga beslut. Målsättningen är att nämndernas ledamöter ska känna trygghet i förvaltningens grundläggande beredningsarbete.

I kommunallagen finns regler för vad de kommunala protokollen ska innehålla. Utöver att uppfylla lagkraven ska protokollen kunna läsas och förstås av såväl förtroendevalda och anställda inom organisationen som intresserade medborgare utan ingående kunskaper om kommunal verksamhet och organisation. Av förvaltningslagen framgår också att myndigheterna ska sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt.

1.2 Revisionsfråga

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

Är styrelsens och nämndernas kallelser och protokoll ändamålsenligt utformade?

Kontrollmål/granskningsmål

- Uppfyller styrelsens och nämndernas protokoll kommunallagens krav?
- Är protokollen tillräckligt informativa och lättförståeliga för en utomstående läsare?
- Är kallelsen utformad så att nämndsledamöterna har ett beslutsunderlag av tillfredsställande kvalitet inom rimlig tid för sammanträdet?
- Finns ändamålsenliga och fastställda rutiner för beredningsarbete i respektive nämnd?
- Finns rutiner för att tillgängliggöra kallelser och protokoll för allmänheten, exempelvis via kommunens hemsida?

1.3 Avgränsning

Granskningen avgränsas till följande nämnder: kommunstyrelsen, bildningsnämnden, bygg- och miljönämnden, socialnämnden och teknik- och fritidsnämnden.

1.4 Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer, studier av dokumentation samt en enkätundersökning. Intervjuer har genomförts med samtliga nämndsekreterare. De granskade nämndernas protokoll och kallelser under perioden 2011-05-01 till 2012-05-01 har studerats och analyserats.

Ordinarie ledamöter i granskade nämnder som har e-post har fått möjlighet att besvara en enkät med frågor om protokollets och beslutsunderlagets kvalitet. I undersökningen fick ledamöterna ange i vilken grad de instämde med ett antal påståenden om protokollet. Ledamöterna fick ge ett påstående en poäng mellan ett till fem beroende i vilken grad han eller hon instämde i påståendet. Om ledamöterna instämde helt fick påståendet fem poäng och om han eller hon inte instämde alls erhöles endast ett poäng. På detta sätt fick vi fram ett medelvärde för varje påstående. Då samtliga påståenden har uttryckts positivt, t.ex. ” Jag upplever att besluten formuleras på ett tydligt sätt?”, betyder en hög poäng ett gott betyg.

Tack vare att undersökningen genomfördes en gång innan semestern och en gång efteråt blev svarsfrekvensen på två av de fyra nämnderna 50 procent eller mer. Bygg- och miljönämnden nådde däremot inte upp till mer än 43 procent.

Nämnd	Antal	Svarsfrekvens
Bygg- och miljönämnden	3/7	43%
Socialnämnden	6/10	60%
Teknik- och fritidsnämnden	8/10	80%
Bildningsnämnden	11/13	85%
Kommunstyrelsen	8/13	62%

Rapporten har sakavstämmts av respektive nämndsekreterare.

2 Regelverk

I kommunallagens 5 kap 57-62 §§ ställs de juridiska kraven på protokollen. Reglerna ska tillämpas både på kommunfullmäktige och på nämnder och styrelse. (KL 6 kap 30 §)

Protokollen ska redovisa; vilka ledamöter och ersättare som tjänstgjort och vilka ärenden som har handlagts, lagda yrkanden och förslag som inte har tagits tillbaka, i vilken ordning ordföranden lagt fram förslag till beslut, genomförda omröstningar och hur de har utfallit, vilka beslut som har fattats, vilka ledamöter som har deltagit i besluten och hur de har röstat vid öppna omröstningar och vilka reservationer som har anmälts mot besluten.

Protokollet ska justeras senast 14 dagar efter sammanträdet på det sätt som nämnden har bestämt. Senast andra dagen efter det att protokollet har justerats ska justeringen tillkännages på kommunens anslagstavla. Av tillkännagivandet ska framgå var protokollet finns tillgängligt och vilken dag det har anslagits. Bevis om anslagsdag ska tecknas på protokollet eller utfärdas särskilt.

De juridiska kraven på protokollen är att betrakta som minimikrav. Protokollen bör innehålla den information som allmänheten, förtroendevalda och tjänstemän behöver för att förstå vad ärendena handlar om. Protokollen utgör också en viktig del i kommunens historieskrivning, varför väl formulerade protokoll med en informativ beskrivning av ärendet är av stor vikt.

Information söks idag av ett stort antal människor via Internet. I syfte att underlätta för den som tar del av protokollen på en dataskärm eller surfplatta, är det lämpligt att i början av protokollet ha en ärendelista som visar vilka ärenden som har behandlats. När det hänvisas till bilagor bör de dateras så att man vet att man tar del av rätt version. Bilagor bör i största möjliga utsträckning refereras kortfattat så att läsaren direkt kan få en uppfattning om innehållet i dessa.

Enligt kommunallagen bestämmer nämnderna tid och plats för sina sammanträden. I nämndernas och styrelsens reglemente regleras vad som ska gälla för tidpunkter för utskick av föredragningslista med bifogade handlingar (kallelsen).

Ansvar för protokollets förande ligger formellt på ordföranden även om protokollets förande och hantering praktiskt sköts av nämndsekreteraren eller annan tjänsteman. Det är ordförande som svarar för protokollets riktighet och att anslag om justerat protokoll med uppgift om var protokollet finns tillgängligt, sätts upp på kommunens officiella anslagstavla.

3 Iakttagelser

3.1 Kommunstyrelsen

Protokoll

Kommunstyrelsens protokoll publiceras på hemsidan. Samtliga granskade protokoll uppfyller de formella kraven i kommunallagen med undantag för hanteringen av yrkanden. I åtta ärenden har proposition inte ställts på yrkanden eller har proposition ställts, men återgivits felaktigt i protokollsparagrafen.

Styrelsens protokoll saknar en disposition med fasta underrubriker. Ibland förekommer underrubriker i paragraferna, men oftast inte. Om så är fallet beror det på att det finns en bakomliggande tjänsteskrivelse med samma underrubriker. Paragraferna har endast huvudrubrik och underrubriken beslut/förslag till beslut, vilket gör att långa paragrafer och komplexa ärenden blir svårlästa. Det är sällan som ärenden sammanfattas och ibland skrivs nästan diskussionsprotokoll. Besluten

skrivs i att-satser. Protokollen saknar innehållsförteckningar. Språket i protokollen, liksom rubriksättningar är av skiftande kvalitet, vilket främst beror på att bakomliggande tjänsteskrivelser i sin helhet lyfts in i protokollen.

De flesta ledamöterna som svarade på enkäten anser att protokollen är informativa, lättförståeliga och återger sammanträdet på ett korrekt sätt. Likaså upplever respondenterna att dispositionen av protokollen är bra.

I vissa ärenden, exempelvis vid behandling av motioner och medborgarförslag, förekommer ofta otydliga beslutsformuleringar, vilket gör att det inte är tydligt om en motion eller medborgarförslag har bifallit eller avslagits. Besluten vid motioner och medborgarförslag är ofta formulerade som att kommunstyrelsen ”godkänner X-nämndens/X-chefens svar på motionen och att motionen anses besvarad”. Ledamöterna i enkätundersökningen tycker dock att besluten formuleras relativt tydligt. Medelvärde ligger på 3,9.

Det är svårt att via protokollen få en uppfattning om hur ärenden har beretts, då protokollsparagraferna inte tydligt redovisar bakomliggande beslutsunderlag. I tolv ärenden är det svårt att överhuvudtaget få en uppfattning om ärendet har beretts.

Sammanträdeshandlingar

Granskade sammanträdeshandlingar har skickats ut i god tid innan sammanträdet. Enkätundersökningen visar att respondenterna har olika uppfattningar om sammanträdeshandlingarna kommer i tid så att det ges möjlighet att sätta sig in i ärendena på ett tillräckligt sätt. Medelvärde ligger på 3,0.

Genomgången av sammanträdeshandlingar från maj 2011 till maj 2012 visar att av 177 behandlade ärenden har tjänsteskrivelse förekommit i fem ärenden. I fyra av dessa har ett förslag till beslut redovisats. Tre av dessa ärenden avser behandling av svar på revisionsrapporter. I de sammanträdeshandlingar som vi har tagit del förekommer även att handlingar inte har skickats med ut till ledamöterna. I vissa ärenden finns dock en notering i kallelsen om att handlingarna hålls tillgängliga på kommunkansliet.

Av enkätundersökningen framgår att ledamöterna är tämligen nöjda med beslutsunderlagets kvalitet. Medelvärde för svaren om beslutsunderlagets kvalitet var 3,4. På påståendet om att ärendena är tillräckligt utredda av förvaltningen innan de lämnas till kommunstyrelsen för beslut är medelvärde detsamma.

Rutiner för berednings- och protokollarbete

Kommunkansliet har upprättat ett dokument över alla politiska organs sammanträdesdatum. Dokumentet anger också vilket ”sista-datum” som gäller för inlämning av ärenden till respektive organ. Några övriga skriftliga rutiner för nämndsadministrationen och beredningsarbetet finns inte.

Beredning inför kommunstyrelsen sker en vecka innan kallelseutskicket. Vid beredningen deltar kommunstyrelsens presidium, kommunchef och kommunkansliets sekreteraren. Handläggarna upprättar tjänsteskrivelser i

ärendehanteringssystemet LEX och enligt intervjuade lämnas tjänsteskrivelser in i tid.

Som beredande organ till kommunstyrelsen finns ett planeringsutskott, men även den s.k. styrande kommittén och kommunens ledningsgrupp har en beredande funktion till kommunstyrelsen. Planeringsutskottet utgörs av presidiet i kommunstyrelsen plus ytterligare två ledamöter. Planeringsutskottet arbetar främst med kommunövergripande politiska frågor och bereder inte löpande ärenden till kommunstyrelsen.

Ledningsgruppen utgörs av samtliga förvaltningschefer. Ibland deltar även bolagens VD:ar. Ledningsgruppen fungerar som beredande organ till kommunstyrelsen och kan lämna förslag till beslut i ärendena. Styrande kommittén är samma personer/funktioner som ledningsgruppen, utökad med representanter för de fackliga organisationerna. Styrande kommittén fungerar även som projektorganisation vilket innebär att det alltid är där större projekt får klartecken att påbörjas och kontinuerligt följs upp.

Enkätundersökningen tyder på att formerna för beredningsarbetet i viss utsträckning diskuteras i kommunstyrelsen.

3.2 Bildningsnämnden

Protokoll

Bildningsnämndens protokoll publiceras på hemsidan. Protokollen på hemsidan är försedda med innehållsförteckningar. Samtliga granskade protokoll uppfyller de formella kraven i kommunallagen. Nämndens protokoll saknar en tydlig disposition med fasta underrubriker. Förutom huvudrubrik förekommer endast underrubrikerna ”beslut” och ”beslutar vidare” som skrivs i fetstil. Det är ofta förekommande att det står beslut och beslutar vidare, dvs. två fetstilta underrubriker i en och samma paragraf. Besluten redovisas genomgående sist i paragrafen och oftast i fristående meningar. Något som försvårar för läsaren är när flersidiga paragrafer har huvudrubriken med på samtliga sidor, eftersom, läsaren får uppfattningen att det kommer en ny paragraf.

Alla ledamöterna som svarade på enkäten anser att protokollen är informativa, lättförståeliga och återger sammanträdet på ett korrekt sätt. Likaså upplever merparten av respondenterna att dispositionen av protokollen som bra.

Genomgående är inte beslutsunderlagen tydligt redovisade i protokollparagraferna. Det är i flera fall svårt att få en uppfattning om hur ärenden har beretts och om skriftligt beslutsunderlag finns. Om tjänsteskrivelser finns, så lyfts dessa in i sin helhet i paragrafen. Det är ytterst sällan som ett ärende sammanfattas. Många paragrafer är därför långa och svårlästa. I behandling av motion om att använda kulturskolan som läromedel (§ 5/2012) finns t.ex. ett yttrande från kulturskolechefen och ett från grundskolerektorerna. Dessa sammanfattas sedan i en skrivelse från ordföranden. Ingen av skrivelserna har förslag till beslut. I vissa protokoll förekommer paragrafer som snarare är att

betrakta som diskussionsprotokoll, exempelvis ärendet ”Barnomsorg vid obekväma tider” § 67/2011 som inleds enligt följande:

”Frågan har diskuterats under nämndens enskilda överläggningar före dagens möte. Bildningschefen har lämnat nedanstående skrivelse i frågan:”

Därefter lyfts hela skrivelsen in i protokollet vilket innebär att paragrafen blir på tre hela sidor. I protokollet finns också ett avsnitt med om vad som händer på sammanträdet:

”Under dagens enskilda överläggningar diskuteras stängningstiderna och de närvarande var eniga om att ändra tiden till cirka kl. 23.00. Under diskussioner kring ärendet informerar Marit Persson vidare om att utredningen om natt- och helgomsorg pågår och att förhoppningen är att start ska kunna ske årsskiftet 2011/2012. Den måste också ingå i budgetprocessen för 2012.

Det förekommer flera paragrafer där yrkanden har gjorts men som inte har återgivits korrekt i protokollet. Exempelvis § 75/2011 ”Remissvar – Kulturplan Kalmar län 2012-2014”, § 2/2011 ”Budget 2012” och § 67/2011 ”Barnomsorg vid obekväma tider”.

Sammanträdeshandlingar

Samtliga granskade kallelser har skickats i god tid innan sammanträdet. Kallelserna som skickas till ledamöter och ersättare består inledningsvis av en föredragningslista. Därefter följer en s.k. ärendebeskrivning som är en lista över ärendena som ska behandlas. För varje ärende finns en kort sammanfattande ingress. Om det förekommer skriftliga beslutsunderlag i ärendet finns information om detta i ärendebeskrivningen för aktuellt ärende. I ärendebeskrivningen finns också ett nedtecknat förslag till beslut, i vissa fall är det presidiets förslag till beslut som redovisas.

Enkätundersökningen visar att 45 % av respondenterna upplever att sammanträdeshandlingarna kommer i tid så att det ges möjlighet att sätta sig in i ärendena på ett tillräckligt sätt. Medelvärdet ligger på 3,8.

Vid genomgång av kallelserna noterar vi att någon mall för tjänsteskrivelse inte används, eftersom variationen på tjänsteskrivelserna är stor. I ärendet ”Remissvar – Kulturplan Kalmar län 2012-2014” (§ 75/2011) är tjänsteskrivelsen inte undertecknad och saknar också förslag till beslut. Detta gäller även ärendet Medborgarförslag – ”Förlägg aktiviteten ”Skapande skola” på Bokö, Emmaboda hembygdspark” (§ 118/2011).

Det förekommer ofta tjänsteskrivelser som inte ens är skrivna i kommunens brevmall. T.ex. ”Moderna språk”, ”mål- och kvalitetsarbetet inom bildningsnämnden”, IKT-plan för bildningsnämndens verksamhetsområde.

I medborgarförslag och motioner förekommer att beslutsunderlaget består av en skrivelse från ordförande med rubriken ”Förslag till bildningsnämndens yttrande över medborgarförslag (...)” Dokumenterat beslutsunderlag från tjänstemannanivån saknas. Av intervjuerna framkommer dock att tjänstemännen upprättar ordförandens skrivelse. Även i andra ärenden förekommer yttranden från

ordföranden, t.ex. i ärenden över revisionsrapport om ”granskning av grundskolans resultat och kostnader”(§ 8/2012) där ordförandens yttrande i sin helhet har lyfts in i protokollet.

Det förekommer frekvent att det i beslutsärenden inte finns något dokumenterat beslutsunderlag, vilket också återspeglar sig i protokollen. (Se våra iakttagelser ovan.) Här kan t.ex. nämnas ”Översyn av resursfördelningssystemet” (§ 76/2011), Översyn av bemanningsnorm (§ 77/2011), Översyn av taxor i förskolan i samband med barnomsorg på obekvämt arbetstid § 78/2011).

I ärendet ”Skrivelse från förskolecheferna gällande kompetensutveckling för personalen i förskolan” (§ 86/2011) saknas tjänsteskrivelse, medan det finns ett förslag till beslut i ärendebeskrivningen i kallelsen. Det framgår dock inte vem som tagit fram det förslaget. I flera ärenden finns förslag till beslut endast i ärendebeskrivningen.

Av enkätundersökningen framgår att ledamöterna är tämligen nöjda med beslutsunderlagets kvalitet. Medelvärdet för svaren om beslutsunderlagets kvalitet var 3,5. På påståendet om att ärendena är tillräckligt utredda av förvaltningen innan de lämnas till bildningsnämnden för beslut är medelvärdet detsamma.

Rutiner för nämnds- och protokollarbete

Två veckor före inplanerat sammanträde med bildningsnämnden hålls presidiummöte. Vid presidiummötet deltar ordföranden, vice ordföranden, förvaltningschefen, samordningschef och nämndsekreteraren. Innan presidiummötet har ordföranden haft ett möte med förvaltningschefen och nämndsekreteraren då nämndsekreteraren presenterar de ärenden som är färdiga att gå upp. Sista-datum för inlämnade av ärenden för behandling av nämnden finns, men nämndsekreteraren tvingas ändå jaga handlingar. Det förekommer också att ärenden som bildningsnämnden behandlar saknar tjänsteskrivelser. Några övriga skriftliga rutiner för nämndsadministrationen och beredningsarbetet finns inte.

Enkätundersökningen tyder på att formerna för beredningsarbetet i viss utsträckning diskuteras i bildningsnämnden.

3.3 Socialnämnden

Protokoll

Socialnämndens protokoll publiceras på hemsidan. Samtliga granskade protokoll uppfyller de formella kraven i kommunallagen. Socialnämndens protokoll saknar disposition med fasta underrubriker. Enstaka gånger förekommer underrubriker, och då beror det på att det finns en bakomliggande tjänsteskrivelse med samma underrubriker. Merparten av paragraferna har därför endast huvudrubrik och underrubriken ”Socialnämnden beslutar”. Besluten skrivs i att-satser. Bilagor lyfts in i sin helhet i protokollet och finns även bilagda i protokollet då det publiceras på hemsidan. Protokollen har inte några innehållsförteckningar.

Alla ledamöterna som svarade på enkäten anser att protokollen är informativa, lättförståeliga och återger sammanträdet på ett korrekt sätt. Likaså upplever merparten av respondenterna att dispositionen av protokollen som bra.

Genomgående är inte beslutsunderlagen tydligt redovisade i protokollsparagraferna. Det är i flera fall svårt att få en uppfattning om hur ärenden har beretts och om skriftligt beslutsunderlag finns. Här nämns följande paragrafer: § 70/2011 "Prestationsersättning till kommuner för införandet av lokala värdighetsgarantier år 2012", § 81/2011 "Stimulansbidrag till kommunerna för att förbereda och utveckla valfrihetsystem", § 92/2011 "Stimulansbidrag...", § 105/2011 "Mottagande av flyktingar i Emmaboda kommun", § 106/2011 "Lokal överenskommelse om introduktion och etablering för nyanlända flyktingar", § 110/2011 "Öppettider daglig verksamhet", § 135/2011 "Svar gällande inspektionsmeddelande gentemot boende för ensamkommande", § 136/2011 "Omvårdnadslyftet", § 137/2011 "Svar till PRO..." och § 138/2011 "Svar på medborgarförslag- instegsjobb".

I varje protokoll finns en paragraf kallad "Anmälan allmänna ärenden". Av paragrafen framkommer endast "delgivning av allmänna ärenden genom postlistan". Ytterligare information vilka ärenden som avses ges inte.

Sammanträdeshandlingar

Granskade kallelser med bilagor har skickats i god tid innan sammanträdet. Enligt intervjuade förekommer det ärenden som inte är kompletta och fullständigt beredda när de skickas med kallelsen.

Enkätundersökningen visar att alla respondenterna upplever att sammanträdeshandlingarna kommer i tid så att det ges möjlighet att sätta sig in i ärendena på ett tillräckligt sätt. Medelvärdet ligger på 3,8.

Nämndsledamöterna får ta del av det som har kommit in. Det händer då och då att nämndsekreteraren får stöta på handläggarna för att få in handlingar till kallelseutskicket. Vår genomgång av samtliga kallelser med bilagor under en ettårsperiod visar att i regel förekommer en tjänsteskrivelse i nämndens beslutsärenden med förslag till beslut från förvaltningen. I något enstaka ärende saknas tjänsteskrivelse och vissa fall finns tjänsteskrivelse utan förslag till beslut. Det förekommer stor variation på utformningen av tjänsteskrivelserna.

Av enkätundersökningen framgår att ledamöterna är tämligen nöjda med beslutsunderlagens kvalitet. Medelvärdet för svaren om beslutsunderlagens kvalitet var 3,5. På påståendet om att ärendena är tillräckligt utredda av förvaltningen innan de lämnas till socialnämnden för beslut är medelvärdet 3,8.

Rutiner för nämnds- och protokollarbete

Två veckor innan socialnämndens sammanträde hålls beredning. Vid beredningstillfället deltar ordföranden, vice ordföranden, förvaltningschef och

nämndsekreteraren. Det förekommer också att andra tjänstemän deltar vid beredning av specifika ärenden. Några dokumenterade rutiner för nämnds- och protokollsarbetet finns inte.

Enkätundersökningen tyder på att formerna för beredningsarbetet i viss utsträckning diskuteras i socialnämnden. Medelvärdet var 2,8 på en femgradig skala.

3.4 Bygg- och miljönämnden

Protokoll

Bygg- och miljönämndens protokoll publiceras på hemsidan. Samtliga granskade protokoll uppfyller de formella kraven i kommunallagen. Protokollen har inte några innehållsförteckningar. Utseendet och innehållet i nämndens protokoll skiftar kraftigt beroende på om det avser behandlingen av ett myndighetsärende eller inte. Paragraferna i ärendena som inte är myndighetsärenden saknar i regel helt underrubriker. I myndighetsärenden används en dispositionen som inleds med rubriken "förslag till beslut" och sedan sist i paragrafen återfinns lydelsen "...beslutar enligt förslaget".

Myndighetsärendenas disposition skiljer sig mellan de olika ärendetyperna, vilket beror på att handläggarens tjänsteskrivelse i ärendet oftast i sin helhet har lyfts in i protokollet och underrubrikerna skiljer sig därmed från paragraf till paragraf. I vissa paragrafer förekommer det att telefonsamtal som gjorts under handläggningen av ärendet redovisas i detalj, vilket gör att vissa paragrafer blir väldigt långa.

Besluten skrivs i fullständiga meningar. I myndighetsärendena är besluten oftast väldigt långa. Det förekommer en hel del svårtillgängliga beslutsformuleringar som t.ex. "Bygg- och miljönämnden beslutar att anteckna ekonomirapporten med verbal del till protokollet" eller "Bygg- och miljönämnden beslutar att med egen tillstyrkan föreslå kommunstyrelsen att föreslå kommunfullmäktige att anta planen."

Alla ledamöterna som svarade på enkäten anser att protokollen är informativa, lättförståeliga och återger sammanträdet på ett korrekt sätt. Likaså upplever merparten av respondenterna att dispositionen av protokollen som bra.

Vi noterar att beslutsunderlaget/beredningen av ärenden i "icke myndighetsärenden" inte är tydligt redovisat. Vissa ärenden är ytterst kortfattade som t.ex. § 7/2012 "Verksamhetsuppföljning 2011", trots att ett sådant ärende är ytterst relevant för verksamheten.

Vi noterar att det ytterst sällan som protokollen innehåller yrkanden, vilket enligt intervjuade stämmer överens med verkligheten.

Sammanträdeshandlingar

Granskade kallelser med bilagor har skickats i god tid innan sammanträdet. Kallelserna innehåller relativt få handlingar, det är inte ovanligt att det i vissa ärenden inte skickas några handlingar alls. Tjänsteskrivelser förekommer i relativt liten omfattning. Av intervjuerna får vi veta att vissa handlingar endast presenteras på storbild på sammanträdet.

Enkätundersökningen visar att alla respondenterna upplever att sammanträdeshandlingarna kommer i tid så att det ges möjlighet att sätta sig in i ärendena på ett tillräckligt sätt. Medelvärde ligger på 3,7.

Av enkätundersökningen framgår vidare att ledamöterna är tämligen nöjda med beslutsunderlagets kvalitet. Medelvärde för svaren om beslutsunderlagets kvalitet var 4,0. På påståendet om att ärendena är tillräckligt utredda av förvaltningen innan de lämnas till bygg- och miljönämnden för beslut är medelvärdet detsamma.

Rutiner för nämnds- och protokollarbete

Några dokumenterade rutiner för nämnds- och protokollarbetet finns inte. Två veckor innan sammanträdet hålls beredning inför bygg- och miljönämnden. Vid beredningstillfället deltar ordförande, vice ordföranden och avdelningschef för miljö- och byggförvaltningen och berörda handläggare. Vid beredningen diskuteras de färdigskrivna ärenden som är redo för politisk behandling och det bestäms vilka ärenden som ska behandlas på sammanträdet.

Enkätundersökningen tyder på att formerna för beredningsarbetet i viss utsträckning diskuteras i bygg- och miljönämnden. Medelvärde var 3,0 på en femgradig skala.

3.5 Teknik och fritidsnämnden

Protokoll

Teknik- och fritidsnämndens protokoll publiceras på hemsidan. Samtliga granskade protokoll uppfyller de formella kraven i kommunallagen. Protokollen har inte några innehållsförteckningar. Protokollen saknar en disposition med fasta underrubriker. Paragraferna har endast huvudrubrik och rubriken "Förslag till beslut", den senare är inte skriven i fetstil vilket gör att den inte direkt uppfattas som en underrubrik.

Alla ledamöterna som svarade på enkäten anser att protokollen är informativa, lättförståeliga och återger sammanträdet på ett korrekt sätt. Likaså upplever respondenterna att dispositionen av protokollen som bra.

Besluten i samtliga paragrafer är formulerade enligt följande: "Teknik- och fritidsnämnden beslutar enligt ovanstående förslag". Förslaget till beslut är däremot formulerat i att-satser. Sekreteraren klipper in text från handläggarnas tjänsteskrivelser vilket bidrar till att kvaliteten på språkets kvalitet varierar från paragraf till paragraf liksom omfattningen av bakgrundsbeskrivningar och sammanfattningar av ärenden.

Sammanträdeshandlingar

Granskade kallelser med bilagor har skickats i god tid innan sammanträdet. Kallelserna innehåller relativt få handlingar och det förekommer i varje kallelse att något ärende saknar helt handlingar. Tjänsteskrivelser förekommer i mycket liten omfattning, av elva granskade kallelser har tjänsteskrivelse från förvaltningen med förslag till beslut endast förekommit i fyra ärenden.

Enkätundersökningen visar att respondenterna upplever att sammanträdeshandlingarna kommer i tid så att det ges möjlighet att sätta sig in i ärendena på ett tillräckligt sätt. Medelvärde ligger på 3,8. Av enkätundersökningen framgår vidare att ledamöterna är tämligen nöjda med beslutsunderlagets kvalitet. Medelvärde för svaren om beslutsunderlagets kvalitet var 3,9. På påståendet om att ärendena är tillräckligt utredda av förvaltningen innan de lämnas till teknik- och fritidsnämnden för beslut är medelvärdet 4,2.

Rutiner för nämnds- och protokollarbete

Två veckor innan sammanträdet hålls beredning inför teknik- och fritidsnämnden. Vid beredningstillfället deltar ordförande, vice ordförande, förvaltningschef, avdelningschef för miljö- och byggförvaltningen, fritidschefen och nämndsekreteraren. På beredningen förbereds och bereds ärenden, d.v.s. flertalet ärenden är inte färdigskrivna vid detta tillfälle. Målet med mötet är att skriva en föredragningslista till nämndssammanträdet. Några dokumenterade rutiner för berednings- och protokollarbetet finns inte. Enkätundersökningen tyder på att formerna för beredningsarbetet i viss utsträckning diskuteras i teknik- och fritidsnämnden. Medelvärde var 3,0 på en femgradig skala.

4 Revisionell bedömning

Vi bedömer att styrelsens och nämndernas kallelser och protokoll inte är ändamålsenligt utformade. Vi grundar vår bedömning på att styrelsens och nämndernas protokoll inte är tillräckligt informativa och lättförståeliga ur ett medborgarperspektiv, att kallelserna med bilagor brister i beslutsunderlaget och att det saknas ändamålsenliga och fastställda rutiner för beredningsarbete i respektive nämnd. Vidare lever inte kommunstyrelsens protokoll upp till kommunallagens krav avseende redovisningen av yrkanden och propositionsordningar.

Vi bedömer att om förutsättningar ges för kommunens nämndsekreterare under kommunsekreterarens ledning att utveckla nämndsadministrationen i kommunen finns goda förutsättningar för att åtgärda de synpunkter som läggs fram i denna rapport.

4.1 Kontrollfrågor

Uppfyller styrelsens och nämndernas protokoll kommunallagens krav?

Vi bedömer att protokollen i stort sett uppfyller de formella kraven i kommunallagen. Hos kommunstyrelsen och bildningsnämnden noterar vi brister

när det gäller redovisningen av yrkanden och propositionsordningar. I flera paragrafer framgår det inte vilken ordning ordförande har lagt fram förslag till beslut. I dessa paragrafer förekommer ofullständiga propositionsordningar, vilket gör att det inte går att följa nämndens behandling av ärendet vid sammanträdet. I flera paragrafer anser vi att yrkanden förekommer, men som inte redovisas som sådana.

Är protokollen tillräckligt informativa och lättförståeliga för en utomstående läsare?

Vi bedömer att samtliga nämnders protokoll inte är tillräckligt informativa och lättförståeliga för en utomstående läsare. Protokollen är till sin struktur otydliga då en disposition med fasta underrubriker inte används av någon nämnd. Samtliga nämnders protokoll innehåller många beslutsparagrafer där läsaren inte förses med någon sammanfattning eller bakgrund till beslutet.

Vi konstaterar att det också är genomgående svårt att få en uppfattning om vilket skriftligt beslutsunderlag som finns i nämndernas beslutsärenden. Vi bedömer att det är en demokratisk brist då vi anser att nämnderna bör förse läsaren med sådan information även om det i lagen inte finns krav på detta i protokollen. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att initiera ett arbete för att upprätta en kommungemensam protokollsmall med fasta underrubriker för att göra protokollen mer informativa och tillgängliga ur bl.a. ett medborgarperspektiv. Detta kan med fördel göras av protokollsgrupp bestående av samtliga nämndsekreterare.

Vidare vill vi i sammanhanget uppmana nämnderna att i så stor utsträckning som möjligt försöka att använda ett enkelt språkbruk. Vi rekommenderar bygg- och miljönämnden och teknik- och fritidsnämnden att se över sina beslutsformuleringar som är svårlästa och onödigt byråkratiska.

Är kallelsen utformad så att nämndsledamöterna har ett beslutsunderlag av tillfredsställande kvalitet inom rimlig tid för sammanträdet?

Samtliga nämnder och styrelsen skickar ut kallelser med bilagor i god tid innan sammanträdet. Vi bedömer dock att beslutsunderlaget inte är av tillfredsställande kvalitet då tjänsteskrivelser där förvaltningen lämnar en sakkunnig analys av ärendet med förslag till beslut ofta saknas. Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det snarare är ett undantag än en regel att en tjänsteskrivelse finns i ärendena. Detta gäller för samtliga nämnder, undantaget socialnämnden, och i synnerhet för kommunstyrelsen och teknik- och fritidsnämnden. Hos dessa två nämnder förekommer det även att handlingar helt saknas i ärendena. Ofullständigt och bristfälligt beredda ärenden ökar risken för att de förtroendevalda fattar felaktiga beslut.

I samband med upprättandet av en ny protokollsmall anser vi att kommunstyrelsen även bör initiera ett arbete med att ta fram en kommungemensam mall för tjänsteskrivelser med fasta underrubriker. Mallen för tjänsteskrivelser bör

harmoniera med protokollsmallen för att på så sätt underlätta nämnds- och protokollsarbetet.

Finns ändamålsenliga och fastställda rutiner för beredningsarbete i respektive nämnd?

Nämnderna har endast fastställd rutin för när tjänsteskrivelser senast ska ha lämnats in till nämndsekreteraren inför kallelseutskicket. I övrigt förekommer inte några skriftliga rutiner för beredningsarbetet. Vi rekommenderar att samtliga nämnder att upprätta skriftliga rutiner för beredningsarbetet. Skriftliga rutiner har flera fördelar. En följd av att dokumentera sitt arbetssätt är att man tvingas analysera och kritiskt granska inarbetade rutiner. Med hjälp av skriftliga rutiner är det också lättare för nämndsekreterarna att täcka för varandra, vilket minskar sårbarheten och ökar effektiviteten i nämndens handläggning av ärenden.

Hos kommunstyrelsen noterar vi att ledningsgruppen utgör ett viktigt beredningsorgan då den även kan lämna förslag till beslut. För att effektivisera beredningsprocessen inom kommunstyrelsen bör enligt vår bedömning även funktionen som kommunsekreterare delta i ledningsgruppen.

Finns rutiner för att tillgängliggöra kallelser och protokoll för allmänheten, exempelvis via kommunens hemsida?

Rutiner finns endast för att tillgängliggöra nämndernas protokoll på hemsidan. Vi anser att protokollen bör förses med innehållsförteckning för att underlätta för den som tar del av protokollet på en dataskärm eller surfplatta. Vidare rekommenderar vi nämnderna och styrelsen att överväga att även publicera kallelsen med bilagor för att ytterligare tillgängliggöra den kommunala beslutsprocessen ur ett medborgarperspektiv.

2012-09-19

Lisa Åberg

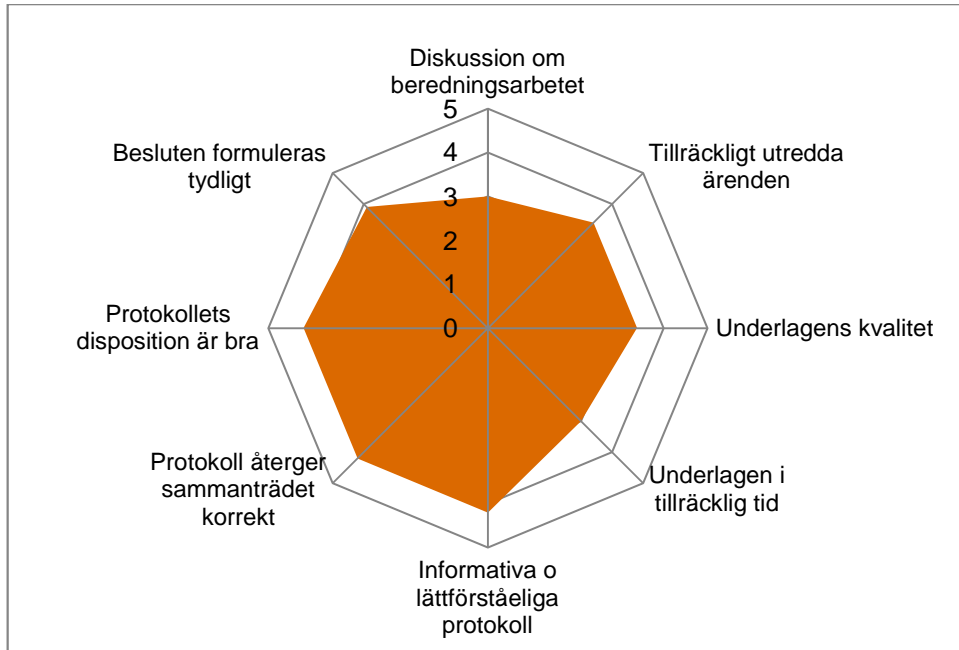
Projektledare

Jard Larsson

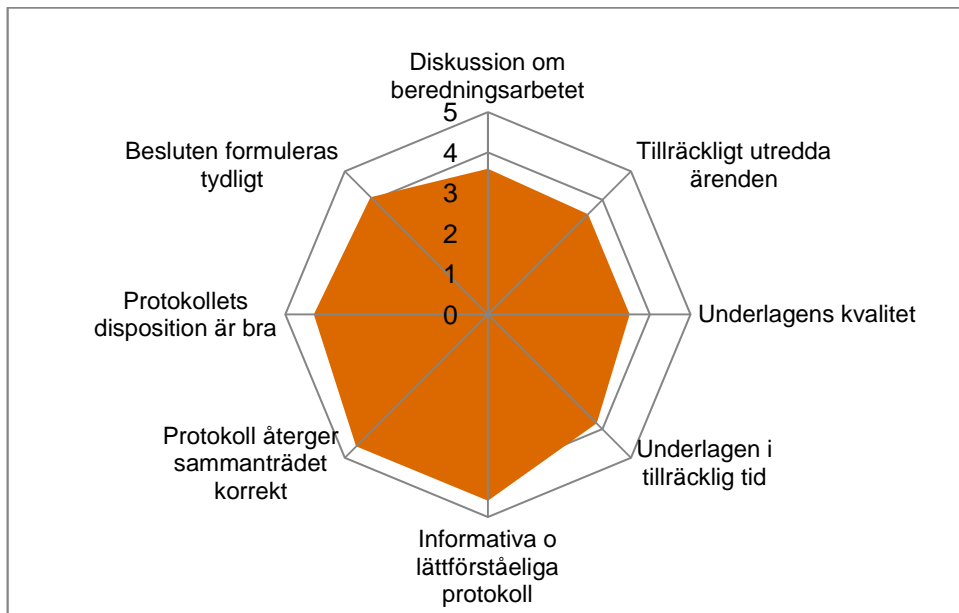
Uppdragsledare

5 Bilaga, enkätresultat

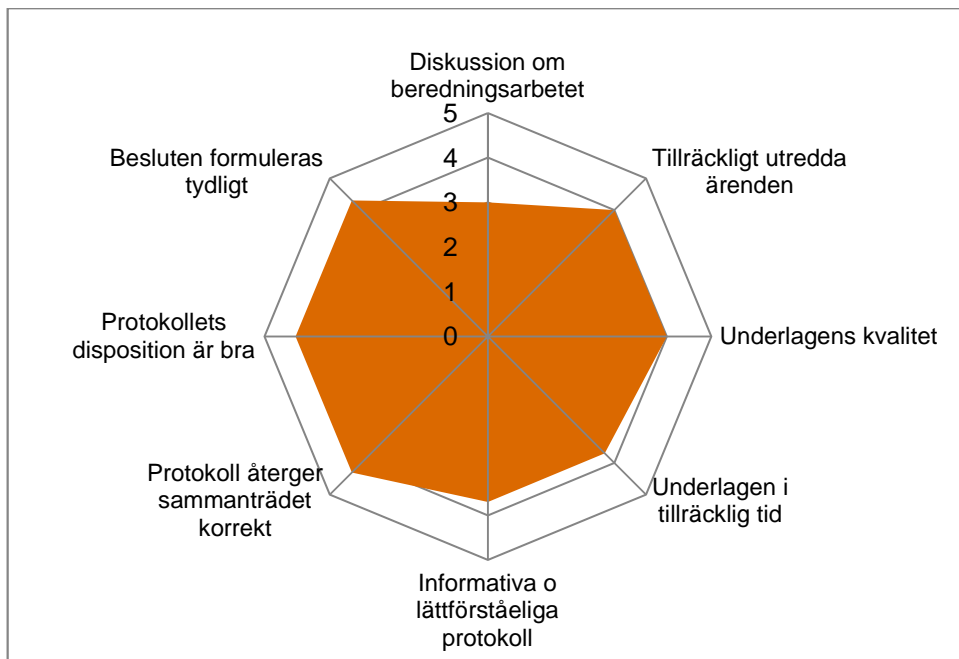
Kommunstyrelsen



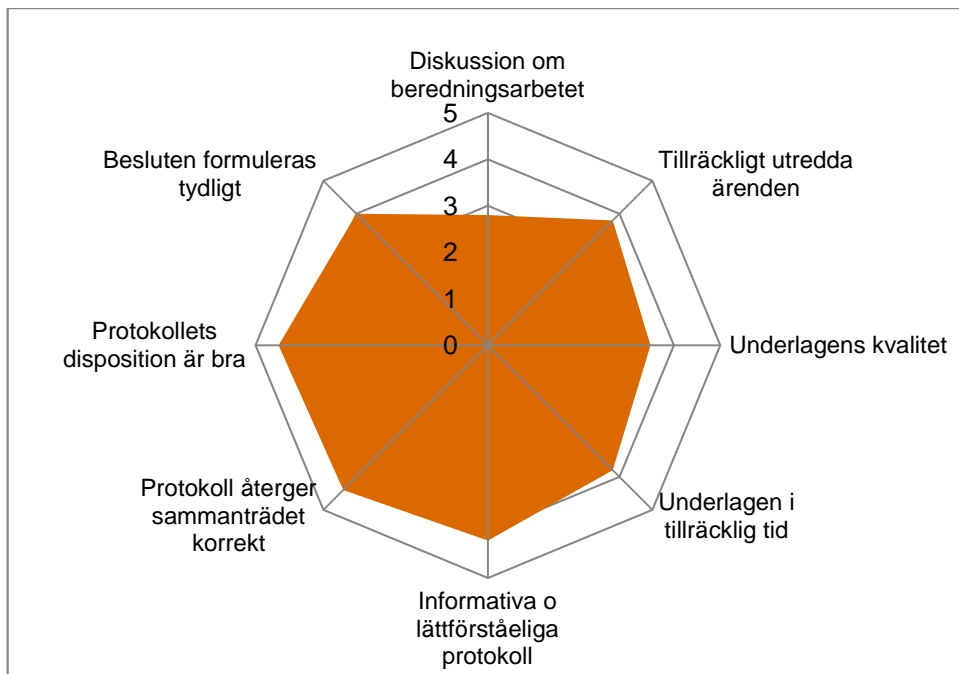
Bildningsnämnden



Bygg- och miljönämnden



Socialnämnden



Teknik- och fritidsnämnden

