

Revisionsrapport 2020
Genomförd på uppdrag av revisorerna
November 2020

Östra Göinge kommun

Granskning av beslutsunderlag



EY

Building a better
working world

Innehåll

1. Inledning	2
1.1. Bakgrund.....	2
1.2. Syfte och revisionsfrågor	2
1.3. Genomförande	2
1.4. Revisionskriterier.....	2
2. Granskningsresultat	3
2.1. Ärendeberegningsprocessen och styrande dokument	3
2.2. Beslutsunderlagens kvalitet.....	6
3. Bedömning	9
<i>Bilaga 1: Källförteckning</i>	10

1. Inledning

1.1. Bakgrund

En effektiv ärendeberedning är en väsentlig process inom den kommunala sektorn. Inkomna eller upprättade ärenden ska hanteras och beredas i enlighet med lagar och riktlinjer. Det är av vikt att det finns ett tillräckligt beslutsunderlag när ärendet går upp för beslut. Det finns inte mycket vägledning att tillgå vad gäller hur beredning av ärenden ska gå till. Istället är det upp till respektive kommun att upprätta riktlinjer och rutiner dels för ärendeberedningsprocessen dels vad beslutsunderlag ska innehålla för att ge politikerna bästa möjliga förutsättningar för att fatta välgrundade beslut. Med detta som utgångspunkt har revisorerna i sin väsentlighets- och riskbedömning sett det som angeläget att granska huruvida kommunens ärendedokumentation är ändamålsenlig.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen och tillsyns- och tillståndsnämnden har ändamålsenliga beslutsunderlag vid behandling av ärenden.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns det en dokumenterad ärendeberedningsprocess?
- ▶ Finns det riktlinjer eller andra bestämmelser som fastställer vilka områden som ska belysas i beslutsunderlag?
- ▶ Genomför kommunstyrelsen i enlighet med sin uppsiktsplikt huruvida ärenden är allsidigt belysta?

1.3. Genomförande

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Vi har granskat beslutsunderlag för sex ärenden för tillsyns- och tillståndsnämnden, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige, som har fattat beslut om under perioden 2019–2020. Samtliga intervjuade har fått möjlighet att sakgranska rapporten. Granskningen är genomförd september till november 2020.

1.4. Revisionskriterier

Kommunallagen

I kommunallagens 6 kap 13 § 1 punkten uppges att styrelsen ska bereda eller yttra sig i ärenden som ska handläggas av fullmäktige, undantaget de begränsningar som framgår av 5 kap. 29–33 §§.

Offentlighet- och sekretesslagen

I offentlighet- och sekretesslagens 4 kap 1 § framgår att en myndighet särskilt ska beakta att allmänna handlingar inte bör innehålla förkortningar, koder eller liknande som kan försvåra insynen enligt tryckfrihetsförordningen.

Förvaltningslagen

I förvaltningslagens 23 § framgår att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

2. Granskningsresultat

Arbetet inom kommunen grundas på Göingemodellen, vilken innebär stort förtroende för tjänstemän och tillit från politiken till att tjänstemännen utför arbetsuppgifterna på bästa sätt. Enligt intervjuade handlar det om att politikerna bestämmer vad som ska genomföras medan tjänstemännen ansvarar för genomförandet. Detta arbetssätt lägger grunden för ärendeberegningsprocessen genom att politikerna har tillit till att tjänstemännen ansvarar för att underlagen är tillräckligt beredda när de når nämnden, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Nedan avsnitt behandlar ärendeberegningsprocessen i kommunen. Kommande avsnitt redovisar vår granskning av utvalda ärenden med tillhörande beslutsunderlag samt kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

2.1. Ärendeberegningsprocessen och styrande dokument

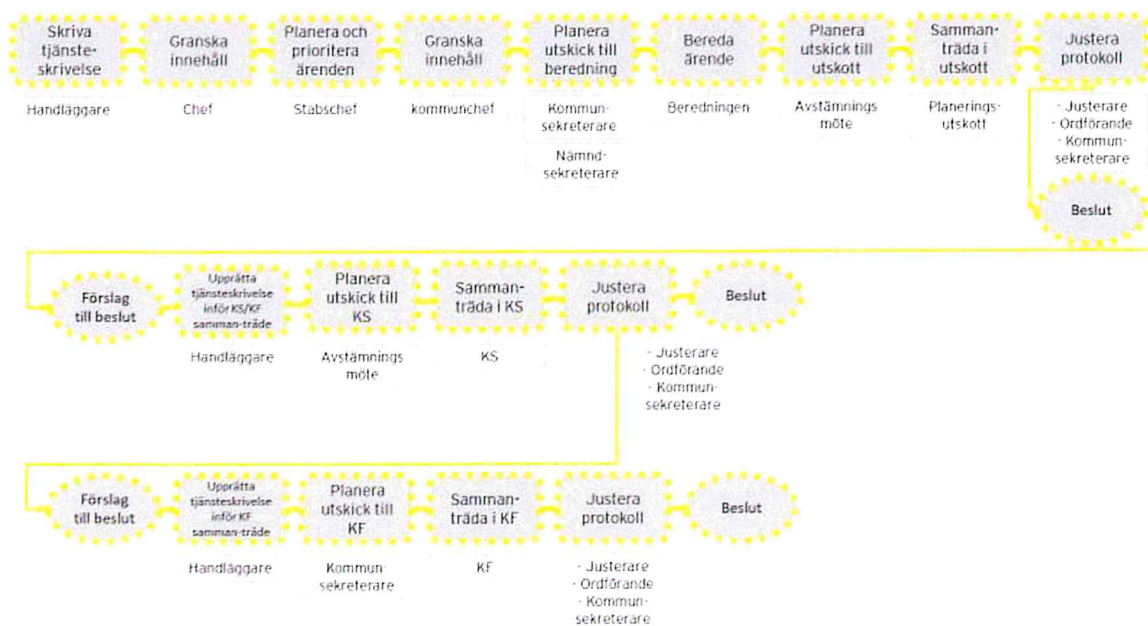
En ändamålsenlig ärendeberegningsprocess kräver fungerande stödfunktioner och etablerade rutiner. I detta avsnitt redogörs för kommunens ärendeberegningsprocess samt styrande dokument för ärendeberegningsprocessen.

Vi har tagit del av processkarta och dokumenterad beskrivning av aktiviteterna inom processen för ärendeflödet i kommunstyrelsen/kommunfullmäktige samt för tillsyns- och tillståndsnämnden.

2.1.1. Ärendehantering i kommunstyrelsen/kommunfullmäktige

Processkartan för ärendeflödet i kommunstyrelsen/kommunfullmäktige redogör för processen vid upprättande av beslutsärende när det ska upp inför sammanträde i kommunstyrelsen, inför sammanträde i kommunstyrelsen/kommunfullmäktige samt inför kommunfullmäktige.

Bild 1: Processkarta för ärendeflöde till KS och KF



Källa: Hantera det politiska ärendeflödet KS/KF

Dokumentet tydliggör hur ansvariga för respektive aktivitet ska genomföra dessa i systemet. Av processkartan kan vi utläsa att det är handläggaren som ska skapa ärendet i ärendehanteringssystemet och upprättar beslutsunderlaget.

Det finns en lathund som anger anvisningar om hur ärendehanteringssystemet fungerar och anvisningar avseende formateringen av tjänsteskrivelsen. Närmaste chef ska sakgranska tjänsteskrivelsen och beslutsunderlaget utifrån sin fackkompetens, sedan ska avdelningschef godkänna tjänsteskrivelsen. Efter det ska verksamhetsområdeschef granska tjänsteskrivelsen och beslutsunderlag utifrån verksamhetsområdesperspektiv för att godkänna den. Samtliga led av godkännande sker i ärendehanteringssystemet och kan följas upp. Kommunsekreterare och nämndsekreterare skickar därefter ut beslutsunderlag till politiker samt chefer dagen innan mötet i planeringsutskottet. Vid beredningen går de igenom de beslutsunderlag som kommunchefen har godkänt. På mötet fastställs följande:

- ▶ Vilka ärenden som är redo för beslut i planeringsutskottet, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige
- ▶ Vem som ska föredra vilket ärende i ovanstående instanser
- ▶ Hur lång tid varje föredragning får ta

Enligt intervjuade deltar kommunsekreterare, stabschefen, och kommunchef, kommunfullmäktiges ordförande, kommunstyrelsen ordförande samt vice ordförande och gruppledare för majoritetens övriga partier vid beredningen. Det ska tilläggas att det är en ordförandeberedning och att kommunstyrelsens ordförande avgör vilka han vill ha med, vilket innebär att sammansättningen ovan inte är given. Samtliga ärenden ska gå till planeringsutskottet. Sekreteraren planerar inför utskick till utskott, i enlighet med processkartan ovan. Utskottet fattar antingen beslut i ärendet eller bereder ärendet och lämnar förslag till beslut till kommunstyrelsen som fattar beslut i ärendet eller beslutar om att föreslå till kommunfullmäktige att fatta beslut.

Vid intervju framkommer att handläggare föredrar ärenden för kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige, beroende på ärendets komplexitet. Vid dessa föredragningar kan handläggaren muntligen redovisa konsekvenser av beslutet.

2.1.2. Ärendehantering i tillsyns- och tillståndsnämnden

Bilden nedan illustrerar ärendehanteringsflödet till tillsyns- och tillståndsnämnden (TT):

Bild 2: Processkarta för ärendeflöde till tillsyns- och tillståndsnämnden.



Källa: Hantera det politiska ärendeflödet i TT

Likt ärendehantering i kommunstyrelsen/kommunfullmäktige skapar handläggaren ärendet i ärendehanteringssystemet och upprättar beslutsunderlaget, sedan ska närmaste chef sakgranska innehållet varpå hans närmaste chef ska godkänna ärendet. Enligt intervjuade ska den chef som godkänner ärendet säkerställa att ärendet är tillräckligt berett och att det går att fatta beslut utifrån. Nämndsekreteraren skickar sedan ut handlingarna torsdagen innan inför

beredning. Under beredningsmötet deltar ordförande i TT-nämnden, nämndsekreterare, handläggare som upprättat ärendet, samhällsutvecklingschef, samhällsbyggnadschef samt miljöchef och följande ska fastställas:

- ▶ vem som ska föredra vilket ärende
- ▶ hur lång tid varje föredragning får ta
- ▶ om tillståndsinspektör och/eller räddningstjänst ska medverka vid nämndsammanträdet

Även under nämndsammanträde i TT-nämnden håller handläggare föredragningar avseende ärendet för att ge politiker möjlighet att ställa frågor.

2.1.3. Förvaltningens identifierade förbättringsområden

Vid intervju uppges att det vid enstaka tillfällen har hänt att stabschef eller ordförande skickar tillbaka beslutsunderlag vid beredningen av ärendena när underlagen inte har varit tillräckligt beredda. Dock framhålls att kommunstyrelsen eller nämnden på senare år aldrig har återremitterat ett ärende med anledning av att underlaget inte har varit tillräckligt beredda. De intervjuade uppger att förvaltningen arbetar med att göra ärendena mer lättillgängliga genom att illustrera innehållet på ett mer pedagogiskt sätt vid sammanträden. Det är snarare sättet man skriver på än innehållet i beslutsunderlagen som kan förbättras, enligt intervjuade. Vidare finns det även vissa beslutsunderlag som kommer kommunstyrelsen eller nämnden sent tillhanda. Intervjuade uppger att tjänstemännen behöver följa årshjulet i större utsträckning för att undvika detta.

2.1.4. Riktlinjer för beslutsunderlag

Enligt intervjuade finns dokumenterad ärendehanteringsprocessen samt lathund för tjänsteskrivelse. Enligt lathunden ska tjänsteskrivelsen innehålla följande rubriker:

- ▶ Förslag till beslut: inled med ex. individutskottet beslutar eller bifaller..., infoga förslag till beslut, laghänvisning om sådan finns samt namn och personnummer om det rör enskild
- ▶ Beslutsmotivering: används vid myndighetsutövning mot enskild, annars restriktivt
- ▶ Beslutsnivå: ange den instans som det slutgiltiga beslutet fattas på
- ▶ Sammanfattning av ärendet: skriv en kort sammanfattning (bakgrund till ärendet och varför politiken ska fatta beslutet)
- ▶ Beslutsunderlag: uppge ex.

Utöver det som framgår ovan finns det frihet för handläggaren att utforma motiveringen och anpassa texten så att mottagaren förstår, enligt intervjuade. Vidare uppges att det inte är fastställt att några särskilda perspektiv så som ekonomiska eller barnperspektiv behöver belysas i beslutsunderlaget. Det är upp till respektive handläggare och chefer att avgöra vad som behöver belysas i ärendet.

Som tidigare nämnt är ett förbättringsområde för handläggare är att förenkla texten. Detta arbetar de med inom verksamheten dels genom kontinuerlig dialog om att skriva enkelt dels genom utbildningstillfällen som kommunsekreterare håller i. Enligt uppgift går de igenom ärendehanteringssystemet, kommunaljuridik samt hur tjänsteskrivelser bör skrivas vid utbildningstillfället.

Regler och riktlinjer för beredning av beslutsunderlag är sådant som kommuner själva beslutar om. Enligt handbok för kommunal nämndadministration av Axel Danielsson finns det dock vissa förutsättningar som bidrar till bra beslutsunderlag. En förutsättning är gemensamma mallar för tjänsteskrivelser som innehåller förslag till beslut, sammanfattning av ärendet, beslutsunderlag och ärendet. Vidare ska språket i beslutsunderlaget vara enkelt och tydligt så att det är lätt att förstå.¹

2.2. Beslutsunderlagens kvalitet

Vi har granskat sex stycken beslutsunderlag, vilka presenteras nedan:

- ▶ KS 2019/01636 – Avfallstaxa 2020 för Östra Göinge kommun
- ▶ KS 2020/01243 - Stöd till föreningslivet med anledning av coronaviruset
- ▶ KS 2020/01529 - Kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen 2019
- ▶ KS 2020/02006 - Förslag till bildande av naturreservatet Wanås i Östra Göinge kommun
- ▶ TT 2020/00006 - Förslag till taxa för den kommunala livsmedelskontrollen
- ▶ TT 2020/00013 - Förslag till ändring i Tillsyns- och tillståndsnämndens taxa för verksamhet inom Miljöbalken

Urvalet av beslut grundas på genomgång av kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges protokoll, för identifiering av avslutade ärenden som innehåller beslutsunderlag som kommunstyrelsen och kommunfullmäktige har tagit ställning till. Under perioden januari till september har det fattats 49 beslut i kommunstyrelsen som har föranlett en handling eller ett agerande utav 103 ärenden. I kommunfullmäktige har det tagits 18 sådana beslut av 46 ärenden under perioden januari till juni år 2020.

Avfallstaxa 2020 för Östra Göinge kommun

Ärendet innehåller ett förslag till renhållningstaxa för år 2020 från Östra Göinge Renhållnings AB. Avdelningschef för samhällsbyggnad har sedan upprättat en tjänsteskrivelse. Tjänsteskrivelsen innehåller beslutsformulering och sammanfattning med motivering av beslutet. Sammanfattningen innehåller en kort beskrivning av vad förändringarna innebär men innehåller inte en ekonomisk konsekvensanalys. Vidare framgår det av tjänsteskrivelsen att samhällsbyggnadschefen och kommunchefen har granskat innehållet. Ytterligare beslutsunderlag är en sammanställning av ändringar till ny avfallstaxa för 2020², vilken innehåller en tabell med punkter i taxan som skiljer sig från år 2019. Kommunstyrelsen har sedan behandlat förslaget under sammanträde och föreslår till kommunfullmäktige att besluta enligt förslaget till avfallstaxa för 2020. Kommunfullmäktige beslutar sedan avfallstaxa för år 2020, i enlighet med förslaget.

Stöd till föreningslivet med anledning av coronaviruset

Samhällsutvecklingschefen har upprättat en tjänsteskrivelse för ärendet, vilken innehåller förslag till beslut och sammanfattning av ärendet, vilken innehåller motivering för beslutet. Tjänsteskrivelsen innehåller dock ingen konsekvensanalys. Av tjänsteskrivelsen framgår att

¹ Danielsson, Axel (2010). *Kommunal nämndadministration: handboken för nämndesekreterare, ordförande i nämnder och styrelser, registratorer, arkivarier, handläggare, informatörer, IT-ansvariga*. 6., omarb. uppl. Stockholm: SKL Kommentus

² Sammanställningen är framtagen av kommunen och redogör för de förändringar som ska fattas beslut om.

kommunchef har tagit del av tjänsteskrivelsen. Kommunstyrelsen har sedan beslutat om tillfällig bestämmelse för stöd till föreningslivet under år 2020, i enlighet med förslaget.

Kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen 2019

Handläggare har upprättat en tjänsteskrivelse som innehåller förslag till beslut avseende kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen, utifrån lekmannarevisorernas granskningsrapporter. Tjänsteskrivelsen innehåller även sammanfattning av ärendet, vilken även innehåller motivering till beslut. Tjänsteskrivelsen innehåller dock ingen konsekvensanalys. Av beslutsunderlaget framkommer att kommunchefen har granskat tjänsteskrivelsen. Kommunstyrelsen beslutar i enlighet med förslaget. Kommunstyrelsen får även ta del av lekmannarevisorernas granskningsrapporter som beslutsunderlag.

Förslag till bildande av naturreservatet Wanås i Östra Göinge kommun

Ett föreläggande om förslag till bildande av naturreservat Wanås i Östra Göinge har inkommit från Skånes länsstyrelse samt information inför kungörelse. Föreläggandet innehåller syfte, reservationsföreskrifter, beskrivning av området med motivering om vilket värde det har för bevarande av biologiska miljöer och friluftsliv. Miljö- och hållbarhetschef upprättar sedan en tjänsteskrivelse avseende yttranden angående förslag till bildande av naturreservat Wanås. Tjänsteskrivelsen innehåller förslag till beslut, sammanfattning av ärenden, beslutsunderlag samt beskrivning av ärendet som innehåller förslag till yttrande. Yttrandet innehåller punkter kring vad som bör förtydligas i förslaget om Östra Göinge ska bifalla Länsstyrelsens beslut om bildande av naturreservatet. I punkterna förekommer facktermer som inte förklaras och det framgår ingen tydlig konsekvensanalys i tjänsteskrivelsen. I tjänsteskrivelsen föreslår kommunstyrelsen att godkänna yttrandet. Kommunstyrelsen beslutar att godkänna yttrandet. Yttrandet skickas sedan till länsstyrelsen.

Förslag till taxa för den kommunala livsmedelskontrollen

Av ärendet framgår att handläggare har upprättat tjänsteskrivelsen som innehåller förslag till beslut till tillsyns- och tillståndsnämnden, sammanfattning av ärendet samt egen rubrik för beslutsmotiveringen. Beslutsmotiveringen innehåller flera facktermer. Vidare framgår ingen tydlig ekonomisk konsekvensanalys, utan endast att rättsläget är oklart kring huruvida kommunen har möjlighet att ta ut avgifter utan att ny taxa antas. Av tjänsteskrivelsen framgår att miljöchefen och samhällsbyggnadschefen har granskat underlaget. Ytterligare beslutsunderlag är taxa för den kommunala livsmedelskontrollen med bestämmelser om avgifter³. Utifrån detta beslutar tillsyns- och tillståndsnämnden att föreslå kommunfullmäktige att anta förslaget i tjänsteskrivelsen, vilket kommunfullmäktige gör.

Förslag till ändring i tillsyns- och tillståndsnämndens taxa för verksamhet inom miljöbalken

Handläggare har upprättat tjänsteskrivelsen som innehåller förslag till beslut till tillsyns- och tillståndsnämnden, sammanfattning av ärendet och egen rubrik för beslutsmotiveringen. Beslutsmotivering och sammanfattningen är väldigt kortfattade och anger att syftet är att säkerställa rättssäkerhet. Av tjänsteskrivelsen framgår dock ingen konsekvensanalys. Miljöchefen har granskat underlaget. Beslutsunderlaget innehåller även dokument för ny taxa för tillsyns- och tillståndsnämndens verksamhet inom miljöbalken samt förslag om tillägg i

³ Avser själva förslaget på ny taxa för den kommunala livsmedelskontrollen som är framtagen av kommunen.

taxan⁴. Utifrån detta beslutar nämnden att föreslå kommunstyrelsen att besluta i enlighet med tjänsteskrivelsen. Kommunstyrelsen beslutar att föreslå kommunfullmäktige att besluta i enlighet med tjänsteskrivelsen, vilket kommunfullmäktige gör.

2.2.1. Kommunstyrelsens uppsikt

Av avsnitt 2.1 framgår att det inte finns dokumenterade riktlinjer och vägledning i hur handläggare ska upprätta beslutsunderlag utöver processbeskrivningarna över ärendehantering. Det framgår dock av lathund för hur tjänsteskrivelser upprättas att det ska finnas en beslutsformulering, motivering till beslut och sammanfattning. Handläggare utgår även från en mall när de upprättar tjänsteskrivelser.

Vår granskning visar att få beslutsärenden behandlas i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Dock granskas kvaliteten i beslutsunderlagen av chefer på olika nivåer innan det når beredningen och planeringsutskott. Både vid granskning av chefer och vid beredningen har det hänt att ärenden har skickats tillbaka. Dock anses det att ärenden som når nämnden, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige håller god kvalitet.

⁴ Avser själva förslaget på ny taxa för tillsyns- och tillståndsnämndens taxa för verksamhet inom miljöbalken som är framtagen av kommunen.

3. Bedömning

Kommunstyrelsen samt tillsyns- och tillståndsnämnden har delvis ändamålsenliga beslutsunderlag vid behandling av ärenden. Vi grundar vår bedömning på att det finns en dokumenterade ärendeberegningsprocesser med tydliga processkartor och inbyggda kontrollfunktioner där chefer på olika nivåer granskar beslutsunderlagen utifrån sin fackkompetens innan det når politiken.

Vi förstår Göingemodellen och att den bygger på tillit till tjänstepersoner och deras expertkunskap samt att verksamheten inte vill upprätta för detaljerade riktlinjer. Detta utifrån att tjänstemän upprättar beslutsunderlag för ärenden av olika karaktär som kräver att de anpassar underlaget utifrån typ av ärende. Vi menar dock att det är möjligt att upprätta generella riktlinjer med minimikrav att beslutsunderlagen ska innehålla konsekvensanalys av exempelvis hur organisatoriska eller ekonomiska konsekvenser ska belysas. Utifrån att vår granskning visar att beslutsunderlagen saknar tydliga konsekvensanalyser ser vi bekymmersamt på att det inte finns riktlinjer som fastställer detta. Vår granskning av beslutsunderlagen visar även att vissa ärenden är mer svårlästa och komplexa, vi ser därför positivt på att det sker en dialog inom verksamheten och utbildning av handläggare i hur innehållet i beslutsunderlag kan framställas mer pedagogiskt. Av granskningen framgår även att två av tjänsteskrivelserna som avser förslag till ny taxa innehåller rubriken beslutsmotivering till skillnad från de andra tjänsteskrivelserna. Samtidigt framgår det av lathunden för tjänsteskrivelser att rubriken beslutsmotivering ska användas vid myndighetsutövning mot enskild och annars restriktivt. Utifrån det anser vi att riktlinjer kring rubriksättning bör förtydligas.

Vad gäller kommunstyrelsens uppsiktsplikt kan vi konstatera att kommunstyrelsen utför sin uppsikt då tillsyns- och tillståndsnämndens ärenden/beslutsunderlag passerar kommunstyrelsen för vidare behandling i kommunfullmäktige. Även om majoriteten av tillsyns- och tillståndsnämndens ärenden utgörs av myndighetsbeslut ska kommunstyrelsen utöva uppsikt över nämndens verksamhet som i denna granskningen avser beslutsunderlagen.

Vidare menar vi att kommunstyrelsen måste säkerställa att beslutsunderlagen går att förstå och fatta beslut på med bakgrund av vilka konsekvenser beslutet kan få. Vi ser som sagt positivt på att ärendehanteringsprocessen innehåller många kontrollfunktioner och att handläggare håller föredragningar kring ärenden för politiken vid behov. Dock anser vi att det bör vara tydligt redan vid upprättande av beslutsunderlag vad underlaget ska innehålla för att politiken ska kunna fatta beslut utifrån det.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen och tillsyns- och tillståndsnämnden att:

- ▶ upprätta dokumenterade riktlinjer för innehållet i beslutsunderlaget, och
- ▶ säkerställa att beslutsunderlagen innehåller konsekvensanalyser.

Östra Göinge den 12 november 2020

Negin Nazari
EY

Imelda Bengmark

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade:

- ▶ Ordförande i kommunstyrelsen
- ▶ Ordförande i tillsyns- och tillståndsnämnden
- ▶ Stabschef
- ▶ Nämndsekreterare för tillsyns- och tillståndsnämnden, individutskottet och resultatutskottet
- ▶ Verksamhetsområdeschef för samhällsutveckling

Dokument:

- ▶ Lathund för tjänsteskrivelse
- ▶ Hantera det politiska ärendeflödet KS/KF
- ▶ Hantera det politiska ärendeflödet TT
- ▶ Tidslinjer för tillsyns- och tillståndsnämnden, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige
- ▶ Kommunstyrelsens protokoll från januari till september 2020
- ▶ Kommunfullmäktiges protokoll från januari till juni 2020
- ▶ Underlag för följande ärenden:
 - ▶ KS 2019/01636 – Avfallstaxa 2020 för Östra Göinge kommun
 - ▶ KS 2020/01243 - Stöd till föreningslivet med anledning av Coronaviruset
 - ▶ KS 2020/01529 - Kommunstyrelsens uppsikt över de kommunala bolagen 2019
 - ▶ KS 2020/02006 - Förslag till bildande av naturreservatet Wanås i Östra Göinge kommun
 - ▶ TT 2020/00006 - Förslag till taxa för den kommunala livsmedelskontrollen
 - ▶ TT 2020/00013 - Förslag till ändring i Tillsyns- och tillståndsnämndens taxa för verksamhet inom Miljöbalken