

Granskning av ärendeberegningsprocessen

Upplands-Bro kommun



**Building a better
working world**

Innehållsförteckning

Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund.....	3
1.2. Syfte och revisionsfrågor	3
1.3. Ansvariga nämnder/styrelser	3
1.4. Avgränsning	4
1.5. Metod.....	4
2. Revisionskriterier	4
2.1. Kommunallagen (2017:725)	4
2.2. Förvaltningslagen (1986:223).....	4
3. Styrande dokument för ärendeberedningsprocessen	5
3.1. Arbetsordning och reglementen	5
3.2. Riktlinjer för ärendeberedningsprocessen	5
3.3. Innehållskrav och framtagna mallar	6
3.4. Beskrivning av ärendeberedningsprocessen.....	7
4. Dialog och ansvarsfördelning i ärendeberedningsprocessen	8
4.1. Nämndernas sekreterare är centraliserade till kanslistaben	8
4.2. Intervjuade beskriver en problembild inom organisationen	9
5. Åtgärder för att förbättra ärendeberedningsprocessen	10
6. Beslutsunderlagets kvalitet.....	11
6.1. Kommunstyrelsen	11
6.2. Kultur- och fritidsnämnden	13
7. Svar på revisionsfrågor	15
Källförteckning	17

Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har på uppdrag av kommunens revisorer granskat ärendeberedningsprocessen. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsens och kultur- och fritidsnämndens ärendeberedningsprocess är ändamålsenlig och leder till fullgoda beslutsunderlag.

Vår sammanfattande bedömning är att styrelsen och nämnden har säkerställt att det finns tydliga rutiner och riktlinjer för ärendeberedningsprocessen. Vi ser däremot att förvaltningen saknar resurser eller teknikstöd för att kunna leva upp till önskvärd kvalitet inom de förväntade tidsramarna. Konsekvensen blir att vissa ärenden inte bereds enligt policy.

Vår bedömning grundas på att ansvarsfördelningen i ärendeberedningsprocessen är dokumenterad och upplevs som tydlig bland de intervjuade. Det finns dokumenterade och etablerade riktlinjer och rutiner för de olika stegen i processen, inklusive mallar och skrivhandledning. Det saknas dock vägledning för hur större utredningar ska genomföras och dokumenteras. De förtroendevalda som intervjuats i granskningen beskriver kvalitén på underlagen som varierande. De lyfter fram exempel såsom att beslutsformuleringarna är otydliga samt att sammanfattningarna är för omfattande. EY:s stickprovsgranskning visar att underlagen överlag följer riktlinjerna, men att barnperspektiv med tillhörande barnkonsekvensanalys saknas i flera fall. I några skrivelser saknas även information om till vilka beslutet ska sändas till samt beskrivningar av ekonomiska konsekvenser på lång sikt.

Vi noterar att förvaltningen har genomfört flera åtgärder för att förbättra ärendeberedningen under 2019. Kanslistaben har genomfört utbildningsinsatser under hösten i hur tjänsteskrivelser ska författas med syfte att förbättra kvalitén och säkerställa samsyn kring skrivreglerna. Det pågår också ett arbete med att se över möjligheten att uppdatera nuvarande eller införa ett nytt IT-system. Vidare har kultur- och fritidskontoret under hösten beslutat om att tidigarelägga datumet för ärendeuttag med syfte att frigöra tid åt kvalitetskontroller och sammanställning av handlingar inför utskick.

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi att kommunstyrelsen:

- Säkerställer att ärendehanteringssystemet förenklar beredningsprocessen.
- Tar fram kommunövergripande riktlinjer avseende utformning av utredningar.

Med utgångspunkt i granskningen rekommenderar vi att kommunstyrelsen och kultur- och fritidsnämnden:

- Säkerställer att samtliga ärenden inbegriper en barnkonsekvensanalys i enlighet med kommunfullmäktiges beslut.
- I dialog med förvaltningen ser över process och tidsplan för att skapa goda förutsättningar för ökad kvalitet i beslutsunderlagen.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Ärendeberedningsprocesser hos kommuner syftar till att ge nämnder, och i vissa fall fullmäktige, ett tillförlitligt underlag för besluten. Beredningarna har även en demokratisk funktion i och med att de ger medborgarna en möjlighet att följa ett ärendes behandling innan nämnd eller fullmäktige fattar beslut. En allsidig belysning av ärenden är av stor betydelse för medborgarnas förtroende för nämnder och fullmäktige och deras beslut. Bristande beredning kan efter laglighetsprövning leda till att nämndens beslut upphävs med hänvisning till att de inte har tillkommit i laga ordning.

Givet ärendeberedningsprocessens syfte ställer kommunallagen inga krav på kvaliteten på underlagen som bereds fram. Ansvaret för kvaliteten vilar på aktuell nämnd. Men också på kommunstyrelsen, vilken har en särskild uppgift att vara den sista beredningsinstansen innan ärenden kommer upp till fullmäktige. Mot bakgrund av detta har kommunens revisorer bedömt det som angeläget att granska kvaliteten i flera nämnders ärendeberedningsprocesser.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsens och kultur- och fritidsnämndens ärendeberedningsprocess är ändamålsenlig och leder till fullgoda beslutsunderlag.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Är riktlinjer och rutiner utformade så att de säkerställer kvalitet i ärendeberedningsprocesserna?
- ▶ Är ärendeberedningsprocesserna dokumenterade?
- ▶ Finns en tillräcklig grad av styrning och formalisering av beslutsunderlagets utformning och innehåll (allsidighet, koppling till styrdokument, konsekvenser, handlingsalternativ m.m.)?
- ▶ Finns det i ärendeberedningsprocessen tydliga roller mellan den politiska organisationen och tjänstemannaorganisationen, samt inom tjänstemannaorganisationen?
- ▶ Finns en tillräcklig dialog mellan beslutsfattare och tjänstemän i beredningen av ett nämndsärende?
- ▶ Vilka åtgärder har vidtagits för att effektivisera flödena i ärendeberedningsprocesserna?
- ▶ Upplever de förtroendevalda att beslutsunderlagen är rimliga avseende till exempel framförhållning, omfattning, begriplighet?

1.3. Ansvariga nämnder/styrelser

Granskningen omfattar kommunstyrelsen och kultur- och fritidsnämnden.

1.4. Avgränsning

Ärendeberedningsprocessen inleds med att förvaltningen får ett uppdrag och avslutas med att sista beslutsinstans fattat beslut i frågan. Utifrån granskningens syfte kommer granskningen främst beröra den del av ärendeberedningsprocessen som är relevant för beslutsunderlagets kvalitet.

1.5. Metod

Granskningen har genomförts dels genom dokumentgranskning, dels intervjuer med följande befattningshavare: ordföranden, 2:e vice ordföranden, två ledamöter, kommundirektör, förvaltningschef, kanslichef samt kommunsekreterare.

Vi har i granskningen valt ut 2 beslutsärenden per styrelse och nämnd för en analys av beslutsunderlagets kvalitet. I analysen har vi även genomfört en övergripande bedömning av samtliga ärenden vid sammanträdet. Urvalet har gjorts med hänsyn till möjligheten att jämföra beslutsunderlagen med kommunens fastslagna riktlinjer för utformning.

2. Revisionskriterier

2.1. Kommunallagen (2017:725)

Bestämmelser om beredning av fullmäktiges ärende framgår av 5 kap. 26-32a §§. Enligt 5 kap. 26 § ska ett ärende ha beretts av antingen en nämnd vars verksamhetsområde berör ämnet eller av en fullmäktigeberedning innan ärendet avgörs av fullmäktige. Kommunstyrelsen ska alltid ges tillfälle att yttra sig i ett ärende som har beretts av en annan nämnd eller av en fullmäktigeberedning. Styrelsen ska lägga fram förslag till beslut i ett ärende om inte någon annan nämnd eller en fullmäktigeberedning har gjort det. Det är av vikt att kommunallagens beredningsregler följs eftersom bristande beredning kan leda till att fullmäktiges beslut upphävs med hänvisning till att de inte har tillkommit i laga ordning

I kommunallagen finns det inga specifikt uttalade krav på kvaliteten i beredningen, utan det är fullmäktige som avgör om beredningen ger ett tillräckligt underlag för att fatta beslut.

2.2. Förvaltningslagen (1986:223)

I förvaltningslagen (FL) finns grundläggande bestämmelser för hur handläggningen av förvaltningsärenden ska gå till. Reglerna ska i princip tillämpas hos alla myndigheter på alla områden. Inom begreppet förvaltningsmyndighet ryms en stor del av den statliga och kommunala verksamheten, bland annat riksdagens myndigheter, centrala myndigheter under regeringen men även kommunala nämnder. FL gäller även för utskott, nämndberedningar och förvaltningar.

Av förvaltningslagen följer bland annat:

- ▶ Myndighetens serviceskyldighet (4–5 §§).
- ▶ Effektiv handläggning, d.v.s. att ärenden ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts (7 §).

Bestämmelsen att handläggningen ska vara så enkel, snabb och billig som möjligt utan att säkerheten eftersätts ska uppfattas som ett riktmärke för kvaliteten i förfarandet. Ordet

säkerhet bedöms som liktydigt med intresset av riktiga avgöranden, d.v.s. att handläggningen ska bidra till att ge ett så korrekt underlag som möjligt för förvaltningsbesluten och därmed till att besluten blir riktiga i sak.

3. Styrande dokument för ärendebereidningsprocessen

3.1. Arbetsordning och reglementen

Kommunfullmäktiges arbetsordning¹ innehåller riktlinjer angående beredning av exempelvis motioner och medborgarförslag. I arbetsordningen beskrivs att kommunstyrelsen två gånger varje år ska redovisa de motioner och medborgarförslag som inte har beretts färdigt. Redovisningen skall göras på fullmäktiges ordinarie sammanträden i april och oktober.

I kommunstyrelsens reglemente² beskrivs att de ärenden som ska avgöras av kommunstyrelsen i dess helhet ska beredas av utskott eller nämndberedning om beredning behövs. Vidare står det att kommunstyrelsen har ansvar för de kammungemensamma system som används inom bland annat dokument- och ärendehantering.

I både kommunstyrelsens och kultur- och fritidsnämndens³ reglementen står det att ordföranden bestämmer i vilken utsträckning handlingar som tillhör ett ärende på föredragningslistan ska bifogas kallelsen. I övrigt framgår inga regler för eller krav på beredning i kultur- och fritidsnämndens reglemente inom nämndens ansvarsområde.

3.2. Riktlinjer för ärendebereidningsprocessen

I dokumentet *Rutiner Kommunstyrelsen*⁴ beskrivs kanslistabens rutin för ärendebereidningsprocessen. Dokumentet riktar sig till kommunsekreterarna och beskriver bland annat rutinen för ärendeuttag, stoppdagar, utskick, beredning och kommunstyrelsens sammanträden. Kanslistaben har även tagit fram det interna dokumentet *Rutiner för hantering av ärenden till Kommunfullmäktige och kommunstyrelsen*⁵. I dokumentet beskrivs exempelvis vilka underlag från nämnder, föreningar och bolag som ska anmälas till KS respektive KF. I dokumentet framgår även hur hanteringen av medborgarförslag och motioner från politiken ska gå till i praktiken.

Det interna dokumentet *Checklista nämndsammanträde* riktar sig till nämndsekreterarna och inbegriper kommunövergripande instruktioner för ärendebereidningsprocessen. I dokumentet listas översiktliga stegen inför ett nämndsammanträde, under samt efter nämndsammanträdet. I det interna dokumentet *Återkommande ärenden*⁶ beskrivs namnsättning rörande bland annat återkommande ärenden, samlingsärenden till KS och årliga ekonomiärenden. Dokumentet togs fram med syfte att skapa en enhetlighet mellan diarierna i samtliga nämnder och KS.

¹ Fastställd av KF 1991-12-16, § 169, senast reviderad av KF 2012-08-30, § 77

² Beslutad av kommunfullmäktige 2018-10-17.

³ Beslutad av kommunfullmäktige 2018-12-19

⁴ Daterad 2019-09-16.

⁵ Daterad 2018-09-25

⁶ Daterad 2019-02-15.

Handboken för handläggare är ett internt dokument som togs fram av kanslistaben i samband med att ärendehanteringssystemet public 360 infördes oktober 2015. Dokumentet beskriver bland annat hur ärenden, dokument, tjänsteskrivelser och delegationsbeslut skapas. Handboken beskriver även hur inkomna handlingar ska hanteras. Med anledning av kanslistaben under 2019 ser över möjligheten att byta ut Public 360 eller uppdatera systemet har handboken inte reviderats sedan 2017. Vidare har kultur-och fritidsförvaltningen tagit fram ett dokument som beskriver *rutiner för ärendeberedningsprocessen* i systemet Public 360 avseende ärenden som rör specifikt bidrag. I dokumentet beskrivs bland annat hur delegationsbeslut skapas i systemet, meddelande om beslut samt hur ärenden avslutas.

3.3. Innehållskrav och framtagna mallar

En kommunövergripande skrivhandledning⁷ togs fram 2015 av ett externt företag. Bakgrunden till skrivhandledningen var att skrivreglerna från 2009 behövde revideras avseende de skriftliga delarna. Skrivhandledningen beskriver bland annat exempel på innehållet i tjänsteskrivelser, utredningar, protokoll, webbtexter samt delegationsbeslut. Exempelvis hur sammanfattningar, ärenderubriker och förslag till beslut ska formuleras.

I dokumentet står det att tjänsteskrivelser ska ha en välformulerad förslagsmening så att det tydligt framgår vem som förväntas fatta beslutet samt inbegripa en kortfattad sammanfattning av ärendet. Sammanfattningen på max en halv sida ska innehålla huvudpunkter, slutsatser och rekommendationer. Stycken ska inledas med så kallade nyckelmeningar. Det är en slags sammanfattning som ringar in styckets innehåll. I tjänsteskrivelsen ska handläggaren tydligt ange vilka handlingar som nämnden ska använda som beslutsunderlag. Underlagen ska även stå i tidsföljd om de är flera. Beslutsunderlaget till en tjänsteskrivelse kan vara en ansökan, en utredning, ett medborgarförslag eller en motion.

Upplands-Bro kommun har även tagit fram mallar för bland annat kallelser, protokoll, projekt och tjänsteskrivelser. Det finns inga framtagna riktlinjer för hur större utredningar ska genomföras. Mallarna ska användas av samtliga nämnder och styrelsen. Enligt mallen för tjänsteskrivelser föreslås att följande rubriker inkluderas:

- ▶ Förslag till beslut
- ▶ Sammanfattning
- ▶ Beslutsunderlag
- ▶ Ärendet
- ▶ Barnperspektiv
- ▶ Bilagor
- ▶ Beslut sänds till

I *Handbok för förtroendevalda*⁸ beskrivs att i tjänsteskrivelsen ska ärendets uppkomst redogöras, vilken utredning som gjorts i ärendet samt en bedömning som ligger till grund för ett förslag till beslut. Vidare beslutade kommunfullmäktige § 4 2010 att i samtliga tjänsteskrivelser ska en barnkonsekvensanalys genomföras. Analysen under rubriken

⁷ Språk och ton i Upplands-Bro, Kommunens skrivhandledning.

⁸ Daterad 2019-03-11, framtagen av kommunledningskontoret.

"barnperspektiv" ska beskriva de konsekvenser beslutet får för barn och hur barnens livsmiljö påverkas av beslutet.

3.4. Beskrivning av ärendebreddningsprocessen

Ett ärende som ska behandlas i kommunfullmäktige, kommunstyrelsen eller någon av nämnderna kan uppstå på flera sätt, exempelvis av en inkommen skrivelse från en myndighet eller från någon nämnd inom kommunen. Ett ärende kan även uppkomma på kontorets initiativ, av en medborgare eller en förtroendevald. Ett ärende förbereds i de allra flesta fall av tjänstepersoner innan beslut fattas i nämnd eller i KF. Tjänstepersonen analyserar och utreder frågorna i ärendet, sammanställer uppgifter och presenterar ärendet i en tjänsteskrivelse med ett förslag till beslut. Nedanstående figur illustrerar ärendebreddningsprocessen i kommunen.

Figur 1. Ärendebreddningsprocessen i Upplands-Bro



Källa: Kanslistabens utbildningsmaterial för tjänsteskrivelser

Ärendebreddningsprocessen inleds med ett så kallat ärendeuttag på tjänstemannanivå. Under ärendeuttaget går kommundirektören, kanslichef/kontorschef samt sekreterarna igenom vilka ärenden som ska till sammanträdet. Inför kommunstyrelsens och nämndernas sammanträden har sedan ordförande och respektive kontorschef ett ärendeuttag vanligen tre veckor innan sammanträdet. Vid detta möte fattas beslut om vilka ärenden som ska tas upp på dagordningen vid nästkommande sammanträde.

Stoppdag innebär att alla ärenden som ska behandlas under sammanträdet ska vara färdiga och sekreteraren tillhanda. Nämnd/kommunsekreterarna har en samordnade funktion och ska bland annat säkerställa att samtliga handlingar finns med vid utskick. Det är handläggarnas ansvar att anmäla sitt ärende till kommande sammanträde. Handläggaren anmäler tjänsteskrivelsen samt eventuella bilagor och även ordningen. Innan ett politiskt sammanträde sammanställer nämnd/kommunsekreteraren en kallelse med dagordning där det framgår vilka ärenden som ska tas upp för beslut på kommande sammanträde. Ifall det finns oklarheter kring handlingarna inför utskicket stämmer sekreteraren av det med ansvarig handläggare. Det kan exempelvis röra sig om förslag på ändringar såsom formuleringar av beslutsskrivelser. Utskick av kallelse och handlingar sker två veckor innan sammanträdet.

Som huvudregel ska alla ärenden som kommunfullmäktige beslutar om beredas i kommunstyrelsen. Rör ärenden en viss nämnds ansvarsområden ska även den ansvariga nämnden ha berett ärendet. Det finns undantag från regeln om beredningstväng. Vid val och entledigande av förtroendevalda gäller inte beredningstväng. Dessa ärenden går direkt till kommunfullmäktige för beslut. Även beslut i brådskande ärenden kan avgöras direkt i kommunfullmäktige.

En vecka innan sammanträdet sker den politiska beredningen av ärenden, vilka fungerar som förmöten till kommande nämndsammanträde. Varje nämnd och styrelsen utser vilka representanter som ska ingå i beredningen, vanligen presidiet och en representant från respektive parti. Vid dessa möten fattas inga politiska beslut och det skrivs inget protokoll. Under mötet sker en genomgång av dagordningen för kommande nämndsammanträde och de förtroendevalda har möjlighet att ställa frågor om ärenden som ska upp för beslut till kontorschefen och eventuellt andra tjänstepersoner som är närvarande. De förtroendevalda får också möjlighet att diskutera ärendena sinsemellan. Vid detta tillfälle ges även föredragningar av tjänstepersoner kring enskilda ärenden och teman.

Kommunfullmäktiges, kommunstyrelsens och nämndernas sammanträden protokollförs. När sekreteraren färdigställt protokollet från ett sammanträde ska det justeras. Vid varje sammanträde beslutas om vem eller vilka som utöver ordföranden ska justera protokollet.

När ett protokoll är justerat ska det anslås på den digitala anslagstavlan på kommunens hemsida. Från och med denna dag och tre veckor framåt kan en medborgare överklaga beslutet. När protokollet är justerat och anslaget ska besluten expedieras. Det innebär att protokollsutdrag av besluten skickas till de instanser eller de personer som berörs av besluten.

Vår bedömning

Vi bedömer att det finns dokumenterade riktlinjer och rutiner för de olika stegen i processen. Det finns även framtagna mallar för exempelvis tjänsteskrivelser och i den kommunövergripande skrivhandledningen från 2015 finns instruktioner för underlagens innehåll och utformning.

Vidare bedömer vi att kommunstyrelsen samt kultur- och fritidsnämndens ärendeberedningsprocess följer lagstiftning och dokumenterad rutin som beskrivs ovan. De avsteg som görs beskrivs närmare under kap. 4.2.

4. Dialog och ansvarsfördelning i ärendeberedningsprocessen

4.1. Nämndernas sekreterare är centraliserade till kanslistaben

På kommunledningskontoret fungerar kanslistaben sedan 2012 som en central stödfunktion till samtliga nämnder i ärendeberedningsprocessen. Rollfördelningen preciseras dels i nämndspecifika processbeskrivningar, såsom *Rutiner för Kommunstyrelsen* och dels i dokumentet *Checklista nämndsammanträde* som kanslistaben samt kultur- och fritidsförvaltningen arbetar utifrån. Det finns en tydlig rollfördelning inom tjänstemannaorganisationen, varav kanslistaben utgör en viktig samordnande roll.

På kanslistaben arbetar kommunens registratorer, kommunjurister, kommunsekreterare, nämndsekreterare och arkivarier. Kommundirektören har det yttersta ansvaret för ärendeberedningsprocessen och respektive kontorschef har det övergripande ansvaret mot nämnd. Samtliga nämndsekreterare är anställda på kanslistaben och inte hos respektive nämnd vilket innebär att sekreterarna handlägger ärenden år flera instanser.

Enligt intervjuad kanslichef på kommunledningskontoret anses det medföra vinster med en samlad funktion. Detta då det bidrar till en bättre översyn av nämndernas processer.

Ärendeberedningsprocessen är även mindre personberoende vilket bidrar till ett mer enhetligt sätt i hur man arbetar.

Nackdelar som lyfts av kanslichefen är att nämndsekreterarna ibland upplevs arbeta långt från verksamheten samt inte alltid tillhandahåller sakkunskaper inom olika nämnders områden. Detta vägs enligt intervjuad upp av att sekreterarna har en god dialog med respektive kontor. I förstadiet av arbetet inför ärendeuttaget träffas kommundirektör, kanslichef samt nämnd/kommunsekreterarna under ett tjänstemannauttag och går igenom vilka av ärendena som ska tas upp på dagordningen. Vid oklarheter stämmer sekreteraren av med ansvarig handläggare efter mötet.

Kollegialt lärande framhålls av de intervjuade som en viktig del i kompetensutvecklingen inom kanslistaben. Inom kansliet arbetar jurister som i det dagliga arbetet stöttar övriga medarbetare. Vidare är kommunsekreterarna med i ett nätverk tillsammans med tio andra kommuner i norra Stockholmsregionen. Syftet med nätverket är att utbyta kunskap och erfarenheter om kommunernas arbetssätt rörande ärendeberedningsprocessen.

4.2. Intervjuade beskriver en problembild inom organisationen

Enligt intervjuade har det inom kommunledningskontoret hittats ärenden som har fallit bort i ärendehanteringssystemet. Detta har påträffats av tjänstepersoner vid ett fåtal tillfällen under processens gång, exempelvis inför ärendeuttaget. En av anledningarna till detta beskrivs vara att kommunens ärendehanteringssystem saknar systemstöd för aviseringar av nya ärenden som registrerats i systemet. Tjänstepersonerna övervakar således inkomna ärenden manuellt. En annan anledning till att ärenden har fallit bort är att ärendehanteringssystemet saknar en modul som gör det möjligt för tjänstepersonerna att söka på öppna ärenden och motta aviseringar om sista svarsdatum. Samma tjänstepersoner beskriver att dessa brister även leder till att ärenden behöver beredas snabbt vilket påverkar kvalitén negativt.

Flertalet intervjuade politiker uppger att kvalitén på underlagen varierar. Exempelvis beskrivs att beslutsformuleringarna är otydliga och att sammanfattningarna ibland är för omfattande. Flera intervjuade politiker är även kritiska till att handlingar har saknats vid utskick eller att handlingar ibland har lagts på bordet under sammanträdet.

Intervjuade kommunsekreterare uppger att kommunen är i behov av ett mer tidseffektivt IT-system bland annat för att kunna frigöra tid för kvalitetskontroller och återkoppling till handläggarna. Ibland har det skett att ärendena samt bilagor inkommer samma dag som utskicket vilket har försvårat kvalitetssäkringen. Kommunsekreterarna behöver i dagsläget vänta in samtliga ärenden och handlingar innan utskicket kan sammanställas. Detta beror på att systemet inte tillåter ändringar i enskilda ärenden efter att utskicket är klart. Samtliga ärenden med handlingar sammanställs i ett stort dokument och nya utskick krävs varje gång det görs tillägg av bilagor. Sekreterarna säkerställer manuellt att samtliga bilagor finns med i utskicken och det har skett enligt intervju att bilagor missats att bifogas på grund av detta.

Vidare upplever merparten av de intervjuade att dialogen mellan politiker och tjänstepersoner fungerar väl. Det finns även en tydlig uppdelning mellan förtroendevaldas och tjänstepersonernas roller i ärendeberedningsprocessen.

Tabell 1. Problembild inom organisationen

Förtroendevalda	Tjänstepersoner
Sent utskick av handlingar eller att handlingar saknats	Bristfälligt system för översikt av ärenden
Otydliga beslutsformuleringar	Bristande tid för korrigerering och kvalitetssäkring innan utskick
Otydliga sammanfattningar	Tidskrävande ärendehanteringssystem

5. Åtgärder för att förbättra ärendebereidningsprocessen

I syfte att effektivisera ärendebereidningsprocessen har bland annat kommunledningskontoret och kommundirektören haft ett möte i september 2019 med syftet att minska antalet bortfall av ärenden till KS. Kommunledningskontoret ser över möjligheten att upphandla ett nytt ärendehanteringssystem eller uppdatera det nuvarande.

Kanslistaben genomför med start hösten 2019 utbildningsinsatser för handläggare i hur exempelvis tjänsteskrivelser ska författas och i Public 360s mjukvara. Det är de första kommunövergripande utbildningarna sedan systemet infördes 2014–2015. Målet med utbildningarna är att samtliga handläggare på egen hand ska kunna skriva in sitt ärende och handlingar i Public 360. Bakgrunden till utbildningarna är att kvalitén mellan beslutsunderlagen varierar mellan nämnderna och det finns ett behov av en samsyn kring skrivreglerna. Vi har tagit del av utbildningsunderlaget som bland annat beskriver ärendebereidningsprocessen, mallen för tjänsteskrivelser och innehållet i avsnitten. Under 2019 genomförs även revideringar av mallarna bland annat för tjänsteskrivelser. Vid tidpunkten för granskningen är detta inte klart.

Vidare lyfter intervjuade kommunsekreterare att nuvarande ärendehanteringssystem bidrar till att utskick av handlingar är tidskrävande samt att handlingar inte går ut i tid. Detta på grund av att sammanställningen och eventuella revideringar kräver omfattande handpåläggning. Mot denna bakgrund har kultur- och fritidskontoret vidtagit åtgärder för att effektivisera ärendebereidningsprocessen. Exempelvis pågår enligt kultur- och fritidschefen ett arbete med att tidigarelägga datum för ärendeuttag för att frigöra tid för att sammanställa och eventuellt revidera handlingar inför utskicket. Idag är ärendeuttaget förlagt dagen innan utskick. Förändringen förväntas slå fullt ut från januari 2020.

Kanslistaben har även vidtagit åtgärder för att politiken enklare ska få tillgång till handlingar. Exempelvis har samtliga politiker fått ta del av en lathund om hur de kommer åt handlingarna digitalt via datorn eller lpaden. Kanslistaben arbetar med att ta fram informationsfilmer till hemsidan med tekniska tips till politiker, exempelvis hur man ladda ner ärendehanteringssystemen eller hur man kan anteckna digitalt i underlagen.

Vår bedömning

Kommunen har genomfört åtgärder som förbättrat ärendebereidningsprocessen och utreder i nuläget förutsättningarna för att uppdatera eller upphandla ett nytt ärendehanteringssystem som svarar mot bristerna beskrivna i kap.3.3. Exempelvis har kultur- och fritidskontoret beslutat om att tidigarelägga datumet för ärendeuttag med syfte att frigöra tid åt kvalitetskontroller och sammanställning av handlingar inför utskick.

Vi är positiva till att kanslistaben genomför utbildningsinsatser under hösten 2019 i hur bland annat tjänsteskrivelser ska författas med syfte att förbättra kvalitén samt för att säkerställa samsyn kring skrivreglerna.

6. Beslutsunderlagets kvalitet

Vi har i granskningen slumpmässigt valt ut 2 beslutsärenden vid olika sammanträden per styrelse och nämnd för en analys av beslutsunderlagets kvalitet. En övergripande bedömning har även gjorts av samtliga beslutsärendens vid dessa fyra sammanträden.

Vår bedömning av beslutsunderlagets kvalitet utgår från beslutsfattares möjlighet att kunna fatta välinformerade beslut och överensstämmelsen mot riktlinjerna i skrivhandledningen samt mallar.

6.1. Kommunstyrelsen

Två beslutsunderlag har slumpmässigt valts ut för en fördjupad granskning. Beslutsunderlagen är "*Förändring av styr- och budgetprocess*" (KS 19/0440) och "*Motion om Bostad åt alla/Hem för alla*" (KS 18/0112).

Förändring av styr- och budgetprocess

Tjänsteskrivelsen innehåller samtliga avsnitt som enligt skrivhandledningen och fastställd mall ska inkluderas. Vidare har tjänsteskrivelsen en tydlig ärenderubrik och det framgår vilka handlingar som nämnden ska använda som beslutsunderlag samt till vilka beslutet ska skickas till.

Sammanfattningen har beskrivits på mindre än en halv sida i enlighet med rekommenderad längd i skrivhandledningen. Innehållet i sammanfattningen kan med fördel förtydligas genom att beskriva exempel på identifierade brister i den nuvarande styrprocessen vad det gäller anpassningsförmåga och ansvarsfördelning. Bristerna i nuvarande styrprocess beskrivs senare under ärendebeskrivningen och inte i sammanfattningen.

Kontorets förslag till beslut framgår tydligt under rubriken förslag på ny styrprocess. Det framgår att grunderna till förslaget om en ny styrprocess är enkelhet, tydlighet och anpassningsbarhet. Den inledande delen av ärendet beskriver brister i nuvarande styrprocess och den andra beskriver det nya förslaget samt dess fördelar. Varje underrubrik i ärendebeskrivningen innehåller nyckelmeningar som sammanfattar textens innebörd.

I skrivelsen framgår vilka risker och konsekvenser nuvarande styr- och budgetprocess medför. Exempelvis beskrivs att verksamheterna lägger ned betydande administrativa resurser på att ta fram de olika underlag som krävs inför respektive steg i processen. Vidare beskrivs i punktform vilka fördelar den nya styrprocessen medför. Exempelvis att färre steg i den nya styrprocessen kommer att kräva färre resurser. Under rubriken barnperspektiv beskrivs de positiva effekter beslutet kommer att innebära för barn och unga. I skrivelsen framgår en diskussion om alternativa handlingsalternativ i form av två eventuella tilläggsteg till den föreslagna styrprocessen.

Motion Bostad åt alla/Hem för alla

Tjänsteskrivelsen innehåller de rubriker som enligt skrivhandledningen och fastställd mall ska inkluderas. Tjänsteskrivelsen har en tydlig ärenderubrik och det framgår vilka handlingar som nämnden ska använda som beslutsunderlag samt till vilka beslut ska sändas till.

Språket i skrivelsen är lättförståeligt, exempelvis förklaras ord som konceptus för att texten ska bli begriplig för läsaren. Sammanfattningen har beskrivits i punktform på mindre än en halv sida och inkluderar ärendets mest väsentliga delar.

Kontorets förslag till beslut framgår i klartext i slutet av sammanfattningen samt vid beskrivning av ärendet. Ärendet beskrivs i kronologisk ordning och samtliga yrkanden i motionen bemöts i ärendebeskrivningen. Varje yrkande inleds med en nyckelmening som sammanfattar textens innehåll.

I skrivelsen görs en konsekvensanalys kring produktionskostnader och dess påverkan på hyresnivån. I beskrivning av ärendet görs en ekonomisk analys kring val av bostäder som ska byggas i förhållande till efterfrågan. Inga ekonomiska beräkningar presenteras eller en beskrivning av vilka konsekvenser det leder till ifall beslutet inte antas. I tjänsteskrivelsen presenteras inga alternativa förslag till beslut. Det bedöms inte heller vara aktuellt eftersom att kommunledningskontoret argumenterar för att Upplands-Brohus arbetar med dessa frågor och att de bedrivs i linje med framförda yrkanden. Vidare beskrivs kort under barnperspektivet att ämnet som behandlas har konsekvenser för barn och ungas livsvillkor.

Samtliga ärenden vid sammanträdena

Samtliga beslutsärenden vid sammanträdena⁹ innehåller generellt de rubriker som enligt skrivhandledningen och utifrån fastställd mall ska inkluderas. Samtliga ärenden har en tydlig ärenderubrik och språket är generellt lättförståeligt. Ärendebeskrivningarna följer en kronologisk ordning och i de fallen som skrivelserna innefattat flera beslut har besluten numrerats.

I flera ärenden framgår dock inte kontorets förslag i klartext¹⁰. Det bör enligt skrivhandledningen framgå under sammanfattningen eller i ärendebeskrivningen för att säkerställa att det tydligt framgår vad kommunstyrelsen förväntas besluta om.

Ett antal tjänsteskrivelser¹¹ kan även med fördel kortas ner för att endast inbegripa ärendets mest väsentliga delar. I ett antal tjänsteskrivelser innehåller sammanfattningen och ärendebeskrivningen samma text, vilket innebär en upprepning för läsaren och inte en fördjupning av ärendet.

⁹ Vid kommunstyrelsens sammanträde den 2019-11-25 och 2019-03-06.

¹⁰ Exempelvis framgår det inte i tjänsteskrivelserna "Revidering av avfallstaxan" (KS 19/0386) och "Yttrande över remiss angående förslag till namnpolicy" (KS 17/0355).

¹¹ Exempelvis "Ersättningsmodell för extra lokalbidrag för skolor och förskolor" (KS 18/0465).

Vidare saknar några tjänsteskrivelser¹² information om till vilka beslutet ska sändas till. Ett antal tjänsteskrivelser¹³ saknar rubriken barnperspektiv med tillhörande barnkonsekvensanalys och i samma handlingar framgår bilagor under fel rubrik.

6.2. Kultur- och fritidsnämnden

I granskningen ingår beslutsunderlagen i ärendena "*Aktivitetssparken i Råby*" (KFN 16/0119) och "*Förstärkt grundbidrag 2019*" (KFN 19/0024).

Aktivitetssparken i Råby

Tjänsteskrivelsen innehåller de rubriker som enligt skrivhandledningen och fastställd mall ska inbegripas. Skrivelsen har en tydlig ärenderubrik och det framgår vilket beslutsunderlag nämnden ska utgå ifrån samt till vilka förslag till beslut ska skickas.

Sammanfattningen har beskrivits kortfattat och inkluderar ärendets mest väsentliga delar. Kontorets förslag till beslut framgår i klartext under ärendebeskrivningen. Ärendet beskrivs kortfattat och inleds med en nyckelmening som sammanfattar textens innehåll. Ärendebeskrivningen kan förtydligas genom att en inledande mening beskriver vad kultur- och fritidsnämnden behöver ta ställning till.

I tjänsteskrivelsen beskrivs ekonomiska konsekvenser av att nämnden ska ta beslutet eller inte. I beskrivningen framgår att beslutet innebär merkostnader på ca 10 mnkr om nämnden antar anbudet från anbudsgivaren. Vilket innebär en omfördelning av resurser samt medel från investeringsbudgeten för 2019. Det framgår inte vilka ekonomiska skäl som föreligger för att anta anbudet jämfört med att påbörja en ny upphandlingsprocess. En konsekvens som beskrivs av att inte anta anbudet är att det kommer innebära en avsevärd tidsförsening. Ingen ekonomisk beräkning presenteras på vad förseningen skulle medföra för kostnader. Förslaget om att påbörja en ny upphandlingsprocess eller andra alternativa förslag ges inte som förslag till beslut. I skrivelsen framgår det att beslutet medför positiva effekter utifrån ett barnperspektiv. Exempelvis att beslutet kommer vara positivt för barn och ungas fysiska, psykiska och sociala utveckling.

Förstärkt grundbidrag 2019

Tjänsteskrivelsen innehåller de rubriker som enligt skrivhandledningen och mall ska inkluderas. Skrivelsen har en tydlig ärenderubrik och det framgår vilka handlingar som nämnden ska använda som beslutsunderlag samt till vilka förslag till beslut ska skickas.

Sammanfattningen har beskrivits på mindre än en halv sida och inkluderar ärendets mest väsentliga delar. I sammanfattningen kan begreppet aktivitetstillfällen förtydligas för att göra det med begripligt för läsaren. Kontorets förslag till beslut framgår i klartext under rubriken förslag till beslut. Ärendet beskrivs kortfattat och inleds med en nyckelmening som sammanfattar textens innehåll.

¹² Exempelvis framgår det inte vilka beslutet ska sändas till i "*Motion om att bo bra också som årsrik i Upplands-Bro*" (KS 18/0256) och "*Motion om fältassistenter*" (KS 17/0313).

¹³ Tjänsteskrivelserna där barnperspektivet inte framgår är "*Äldre- och omsorgsnämndens taxor och avgifter år 2019*" (KS 19/0094) och "*Socialnämndens taxor och avgifter år 2019*" (KS 19/0073).

I skrivelsen beskrivs vilka kriterier som gäller för att föreningar ska erhålla förstärkt grundbidrag samt inlämnade uppgifter från föreningar. Inga konsekvenser med beslutet presenteras. Under rubriken barnperspektiv beskrivs ett antal positiva effekter av att beslutet tas, dels ur ett folkhälsoperspektiv och med koppling till barnkonventionen.

Samtliga ärenden vid sammanträdena

Samtliga tjänsteskrivelser vid sammanträdena¹⁴ innehåller de avsnitt som ska inkluderas enligt skrivhandledningen och fastställd mall. Skrivelsernas ärenderubriker är tydliga och de inledande styckena innehåller nyckelmeningar vilka sammanfattar textens innehåll.

I några tjänsteskrivelser saknas rubriken barnperspektiv med tillhörande barnkonsekvensanalys.¹⁵ Tjänsteskrivelserna innehåller generellt inledande nyckelmeningar som sammanfattar textens innebörd, vilket underlättar för läsaren att orientera sig i texten. I de fallen som tjänsteskrivelserna innefattat flera beslut har besluten numrerats.

Sammanfattningarna är på cirka en halv sida vilket är i enlighet med skrivhandledningen och inkluderar ärendets mest väsentliga delar. Vidare bedömer vi att en del sammanfattningar kan utvecklas genom att beskriva kontorets förslag till beslut mer konkret. Detta för att ge läsaren en bättre förståelse kring vad ärendet handlar om.

Vår bedömning

Vår övergripande bedömning är att handlingarna generellt följer dispositionen i skrivhandledningen samt fastställda mallar. Exempelvis framgår det vilka handlingar som styrelse och nämnd ska använda som beslutsunderlag. I flertalet tjänsteskrivelser saknas avsnittet barnperspektiv med tillhörande konsekvensanalys. I några skrivelser saknas även information om till vilka beslutet ska sändas till¹⁶.

Vidare är sammanfattningarna överlag kortfattade och inkluderar ärendets mest väsentliga delar. Vi bedömer att i vissa fall kan sammanfattningarna konkretiseras. Detta för att göra det mer begripligt för läsaren. Läsaren ska kunna läsa sammanfattningen och förstå ärendet utan att ha tillgång till resten av tjänsteskrivelsen.

Språket i tjänsteskrivelserna är överlag tydligt och används fackbegrepp definieras dessa. Generellt innehåller ärendebeskrivningarna inledande nyckelmeningar som sammanfattar textens innehåll i enlighet med skrivhandledningen.

Avseende de fyra utvalda beslutsärendenas innehåll görs ekonomiska konsekvensanalyser i viss utsträckning. Vår bedömning är att de ekonomiska konsekvensanalyserna kan beskrivas utförligare. Överlag saknas en beskrivning av vilka ekonomiska konsekvenser beslutet har på lång sikt. Vidare ges i skrivelserna överlag inte några andra handlingsalternativ, utan

¹⁴ Vid Kultur-och fritidsnämndens sammanträde den 2018-04-12 och 2019-02-19.

¹⁵ Exempelvis framgår inte avsnittet barnperspektiv i tjänsteskrivelsen "Inrättande av arbetsutskott, fastställande av antal ledamöter samt val av ledamöter" (KFN 19/0020) och "Inrättande av beredning, fastställande av antal ledamöter samt val av ledamöter" (KFN 19/0021).

¹⁶ Enligt kanslistabens utbildningsmaterial för 2019 står det att "Behöver inte beslutet sändas någonstans kan rubriken tas bort." Vår bedömning är att beslutet bör skickas till berörda personer och att undantaget inte är tillämpligt i dessa ärenden.

enbart ett förslag till beslut. Samtliga beslutsunderlag innehåller en konsekvensanalys utifrån ett barnperspektiv.

7. Svar på revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsens och kultur- och fritidsnämndens ärendeberedningsprocess är ändamålsenlig och leder till fullgoda beslutsunderlag. Nedan besvaras granskningens revisionsfrågor.

Fråga	Svar
Är riktlinjer och rutiner utformade så att de säkerställer kvalitet i ärendeberedningsprocesserna?	<p>Delvis. Det finns interna riktlinjer och rutiner för de olika stegen i ärendeberedningsprocessen för styrelse samt nämnder. Skrivhandledningen från 2015 innehåller rutiner för handläggning och utformning av underlag.</p> <p>Ur en kvalitets- och effektivitetsaspekt finns flera skäl för kommunen att införa ett mer användarvänligt ärendeberedningssystem. I dagsläget pågår ett arbete med att se över ett införande av ett uppdaterat eller nytt IT-stöd. Kanslistaben genomför även utbildningsinsatser under hösten 2019 i hur bland annat tjänsteskrivelser ska författas med syfte att förbättra kvalitén samt för att säkerställa samsyn kring skrivreglerna.</p>
Är ärendeberedningsprocesserna dokumenterade?	Ja. Det finns internt dokumenterade riktlinjer som beskriver ärendeberedningsprocesserna på detaljerad nivå.
Finns en tillräcklig grad av styrning och formalisering av beslutsunderlagens utformning och innehåll (allsidighet, koppling till styrdokument, konsekvenser, handlingsalternativ m.m.)?	<p>Det finns framtagna mallar för bland annat tjänsteskrivelser, kallelser, projekt och protokoll. Kommunen saknar riktlinjer för hur större utredningar ska genomföras. I den kommunövergripande skrivhandledningen finns instruktioner för beslutsunderlagens innehåll. För exempelvis tjänsteskrivelser finns det vägledning kring innehållet i sammanfattningar, formulering av ärenderubriker och förslag till beslut.</p> <p>Vår bedömning utifrån stickprovet är att handlingarna överlag följer dispositionen i skrivhandledningen och fastställd mall. I flera tjänsteskrivelser saknas ett barnperspektiv med tillhörande konsekvensanalys, samt ett avsnitt som beskriver till vilka beslutet ska skickas. Avseende underlagens innehåll saknas beskrivningar av ekonomiska konsekvenser på lång sikt. I fler skrivelser ges inte några andra handlingsalternativ, utan enbart ett förslag till beslut.</p>
Finns det i ärendeberedningsprocessen tydliga roller mellan den politiska organisationen och	Ja. Ansvarsfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstepersoner, samt inom tjänstemannaorganisationen, upplevs av intervjuade som tydlig. Ansvarsfördelningen specificeras bland

<p>tjänstemannaorganisationen, samt inom tjänstemannaorganisationen?</p>	<p>annat i <i>Handbok för förtroendevalda</i>. Rollfördelningen inom tjänstemannaorganisationen anges i nämndspecifika processbeskrivningar.</p>
<p>Finns en tillräcklig dialog mellan beslutsfattare och tjänstemän i beredningen av ett nämndsärende?</p>	<p>Ja. Dialogen mellan tjänstepersoner och beslutsfattare är likartad inom granskad styrelse och nämnd. Intervjuade uppger att dialogen överlag är välfungerande.</p> <p>Under den politiska beredningen sker en genomgång av dagordningen för kommande nämndsammanträde och de förtroendevalda har möjlighet att ställa frågor om ärenden som ska upp för beslut till kontorschefen samt eventuellt andra tjänstepersoner som är närvarande.</p> <p>Kultur- och fritidsnämndens ordförande har även löpande avstämningar med kultur- och fritidschefen där bland annat aktuella frågor går igenom.</p>
<p>Vilka åtgärder har vidtagits för att effektivisera flödena i ärendeberedningsprocesserna?</p>	<p>Kommunen har vidtagit flertalet åtgärder för att förbättra ärendeberedningsprocessen. Kommunen utreder i nuläget förutsättningarna för att uppdatera eller upphandla ett nytt IT-system med syfte att effektivisera processerna. Vidare genomför kanslistaben utbildningsinsatser för handläggare under hösten 2019 med syfte att förbättra kvalitén av underlagen.</p> <p>Kultur-och fritidskontoret har under hösten 2019 beslutat om att tidigarelägga datumet för ärendeuttag med syfte att frigöra tid åt kvalitetskontroller och sammanställning av handlingar inför utskick. Ändringen av ledtider för ärendeuttag ska ske i början på 2020.</p> <p>Kanslistaben har även vidtagit åtgärder för att förenkla tillgången till handlingar. Exempelvis har samtliga förtroendevalda fått ta del av en lathund som beskriver hur de kommer åt handlingarna digitalt.</p>
<p>Upplever de förtroendevalda att beslutsunderlagen är rimliga avseende till exempel framförhållning, omfattning, begriplighet?</p>	<p>Delvis. Överlag upplevs kvalitén på underlagen av intervjuade politiker som varierande. Exempelvis beskrivs beslutsformuleringarna som otydliga samt att sammanfattningarna är för omfattande.</p> <p>Enligt intervjuade politiker sker utskicken av handlingar med rimlig framförhållning. Enligt intervjuade har det inträffat att handlingar har saknats och kompletterade underlag har skickats ut i efterhand i nära anslutning till sammanträdet.</p>

Upplands-Bro 2020-02-04

Hanna Öhlund

Källförteckning

Kommunfullmäktiges arbetsordning 2012
Reglemente för kommunstyrelsen 2018
Reglemente för kultur- och fritidsnämnden 2018
Kommunens skrivhandling Språk och ton i Upplands-Bro 2015
Handbok för handläggare – Public360 2017
Beslut om direktupphandling avseende projekt klarspråk 2014, Kommunledningskontoret
Checklista Nämndsammanträde, Kommunledningskontoret
Handbok förtroendevalda 2019, Kanslistaben Kommunledningskontoret
Återkommande ärenden 2019, Kommunledningskontoret
Rutiner Kommunstyrelsen 2019, Kanslistaben
Rutiner – hantering av ärenden till Kommunfullmäktige och Kommunstyrelsen, Kanslistaben
Sammanträdestider KS och KF 2019
Sammanträdestider KFN 2019
Tjänsteskrivelsemall 2019
Kallelse mall KS 2019
Kallelse med dagordning mall KFN 2019
Oredigerat protokoll KS 2019
Oredigerat protokoll KFN 2019
Rutiner för ärende bidrag KFN 2018
Riktlinje för informationshantering

Intervjupersoner

Ordförande, Kommunstyrelsen
2:e vice ordförande, Kommunstyrelsen
Ledamot, Kommunstyrelsen
Ledamot, Kommunstyrelsen
Ordförande, Kultur- och fritidsnämnden
2:e vice ordföranden, Kultur- och fritidsnämnden
Ledamot, Kultur- och fritidsnämnden
Ledamot, Kultur- och fritidsnämnden
Kommundirektör, Kommunledningskontoret
Kanslichef, Kommunledningskontoret
Kommunsekreterare, Kommunledningskontoret
Kommunsekreterare, Kommunledningskontoret
Kultur- och fritidschef, Kultur-och fritidskontoret