



Kumla kommun

Granskning av
ärendehanteringsprocessen
Revisionsrapport

Offentlig sektor
KPMG AB
2014-01-14
Antal sidor: 14

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Inledning	2
2.1	Bakgrund och syfte	2
2.2	Genomförande	3
3.	Beredning, beslutsunderlag och uppföljning	3
4.	Styrdokument för ärendehantering	4
4.1	Förvaltningslagen	4
4.2	Kommunallagen	4
4.3	Reglementen och arbetsordning	4
4.4	Delegationsordningar	5
5.	Ärenderutiner	5
5.1	Beredningsmodell	5
5.2	Dokumenthantering	6
5.3	Dokumenthanteringsplaner och arkivbeskrivningar	8
5.4	Intern kontroll och uppföljning	9
6.	Enkät	10
7.	Synpunkter och kommentarer	11
7.1	Beredningsmodellen	11
7.2	Beslutsunderlagens kvalitet	12
7.3	Uppföljning och verkställighet	13
7.4	Dokumentation och arkivbildning	13

1. Sammanfattning

KPMG har på uppdrag av Kumla kommuns revisorer genomfört en granskning av ärendeprocessen i kommunstyrelsen och nämnderna.

Granskningen visar på goda förutsättningar för en bra ärendehandläggning och fungerande rutiner för diarium och arkivläggning. Ärende- och dokumenthanteringssystemet är etablerat och synes fungera väl för diarium och arbete med ärenden. En effektiv ärendehantering är grundläggande för service och kontakt med medborgarna, rättssäkerheten, samordning och samverkan i kommunens olika funktioner. Systemet är ett verktyg för att dessa aspekter ska uppnås men det är angeläget och nödvändigt att kommunstyrelsen tar ställning till den fortsatta utvecklingen, t ex vad gäller behovet av fler licenser.

Vi finner att det finns goda ambitioner att leverera ett fullgott beslutunderlag för den politiska behandlingen. Vårt intryck är att politikerna överlag är nöjda med det underlag som produceras för att man ska kunna ta ställning och fatta beslut. När det gäller delegation i ärendehantering är delegationsordningarna överlag uppdaterade.

Enligt vår uppfattning är ärendeberedningen i stort fungerande i kommunstyrelse och nämnder även om det också finns kommentarer om att ärenden väcks för sent och "läggs på bordet". Tiden blir i dessa fall för kort eller obefintlig för likvärdiga förutsättningar i den beslutsprocess som samtliga ledamöter har samma ansvar för. Detta är särskilt tydligt mot bakgrund av att ordförandeberedningen inte omfattar deltagande av oppositionen.

Vi noterar att en ny dokumenthanteringsplan fastställts i kommunstyrelsen och det är viktigt att detta förnyelsearbete forstsätter också i nämnderna. Det finns inte några aktuella arkivbeskrivningar, vilket inte är tillfredsställande. Dessa måste tas fram snarast för att uppfylla gällande bestämmelser.

Nämnderna har i sina internkontrollplaner ett avsnitt som behandlar administration. Inom ramen för detta finns uppföljning av ärendehantering vilket i sammanhanget är positivt. Samtidigt noterar vi att kommunstyrelsens uppföljning av politiskt fattade beslut enligt sin plan för 2012 inte står att återfinna, vilket kommunstyrelsen fortsättningsvis måste åtgärda. Uppföljningen av fattade beslut är för övrigt ett förbättringsområde som bör stärkas i hela ärendehanteringsprocessen.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen

- att övergripande ta initiativ till att nämndernas dokumenthanteringsplaner aktualiseras och att arkivbeskrivningar arbetas fram,
- att utforma ett samlande dokument som övergripande klargör och reglerar hela ärendehanteringsprocessen i kommunen, för ökad kvalitet och säkerställd beslutsordning
- att säkerställa att diarieföring och ärendehandläggning sker i ett system som svarar mot det behov som krävs vad gäller funktioner och antal användare.

2. Inledning

2.1 Bakgrund och syfte

KPMG har fått i uppdrag av Kumla kommuns revisorer att genomföra en granskning av ärendehanteringsprocessen inom kommunstyrelsen och samtliga nämnder (lönenämnden och valnämnden undantaget).

Politiska beslut fattas på olika nivåer i kommunen. För den demokratiska processen är det bl.a. betydelsefullt att det finns fungerande system och rutiner för ärendehantering i kommunen samt att alla ledamöter i nämnd eller styrelse, inom en rimlig tidsram inför att ärendet ska behandlas, får ta del av de beslutsunderlag som finns. I detta sammanhang spelar även rutiner för uppföljning av de beslut som de förtroendevalda fattar stor roll.

Bestämmelser kring ärendehantering finns i förvaltningslagen samt i kommunallagen. I förvaltningslagen regleras t.ex. en allmän serviceskyldighet och att ärendehandläggningen ska vara snabb, enkel och billig. Därtill finns regler i speciallagstiftning såsom skollag, socialtjänstlag och sekretesslag. Utöver befintlig lagstiftning bör kommunen ha rutiner för ärendehantering för att möjliggöra en så effektiv ärendehantering som möjligt. Vidare kan det finnas andra styrande dokument såsom politiska målsättningar som t.ex. handläggningstider samt policy för medborgarservice m.m.

Ärendeberedningen syftar till att ge fullmäktige, styrelsen och de enskilda nämnderna ett fullgott underlag för beslut samtidigt som det är en del av den förankring som är väsentlig för medlemmarnas engagemang och delaktighet i de kommunala frågorna. Styrelsen har beredningsansvaret och ett samordnande ansvar i de fall annan än styrelsen har berett ärenden, t.ex. genom att tillse att ärenden är riktigt diarieförda och hanterade. Det är också viktigt att fattade beslut kommuniceras, följs upp och blir kända i kommunen och verksamheten.

Projektets övergripande *syfte* är att bedöma hur ärendehantering fungerar utifrån de regler och rutiner som finns.

Projektet olika delmål är att kartlägga och bedöma:

Vilka övergripande och beslutade regler/riktlinjer finns för ärendehantering och beredningsprocessen i Kumla kommun och vilka regler finns vid kommunstyrelsen och nämnderna?

- Hur initieras och anhängiggörs ärenden i beredningsprocessen?
- Hur är rutiner för diarieföring utformade och hur hanteras detta?
- Vilka riktlinjer och rutiner finns för ärendehanteringsprocessen och efterföljs dessa?
- Hur förankras och kommuniceras fattade beslut?
- Vilka är arbetsformerna och verkställighet och hur är de anpassade till uppdraget?
- Vilka krav ställs på rapportering och uppföljning?
- Vad anser ledamöterna i styrelsen och nämnderna om beredningsprocessen inklusive beslutsunderlagen?

- Vilka rutiner finns för att säkerställa att alla ledamöter i nämnd eller styrelse, inom en rimlig tidsram inför att ärendet ska behandlas, får ta del av de beslutsunderlag som finns.

2.2 Genomförande

Granskningen har huvudsakligen genomförts under okt-nov 2013. Dokumenthanteringsplaner och andra styrande dokument har inhämtats och analyserats. Följande personer har intervjuats: Ordförande och oppositionsföreträdare i kommunstyrelsen, kommundirektören, registratorer vid KS och vid flera nämnder, kommunsekreterare/administrativ handläggare samt kommunens arkivföreståndare.

Som ett ytterligare led i granskningen har en enkel enkät sänts ut till kommunstyrelsen och till ordförande, vice ordförande samt gruppleddare (oppositionsföreträdare) i nämnderna för kompletterande synpunkter på ärendehantering i kommunstyrelsen och i nämnderna. Rapporten har saklighetsgranskats av kommundirektören.

3. Beredning, beslutsunderlag och uppföljning

Begreppet handläggning av ärenden är inte något skarpt avgränsat begrepp. Gränserna mellan ärendehandläggning och annat administrativt eller faktiskt handlande är flytande. Utmärkande för ärendehandläggning i beslutsfattande verksamhet kan sägas att det handlar om åtgärder som syftar till att föra en sak eller en fråga fram till ett formellt beslut¹.

Kommunens ärendeprocess kan inte begränsas till beredning av ärenden utan innehåller sådana aktiviteter som inte kan klassas inom detta begrepp men som ändå har relevans för verksamheten och som kan följas upp, till exempel för att beskriva måluppfyllelsen och att föra en dialog med medborgarna. Någon form av dokumentation är därför oftast nödvändig även i dessa fall.

Alla ärenden kan alltså inte dras över en och samma kam. För vissa ärenden är den formella beredningsprocessen och kommunikationen med inblandade aktörer tydligare och återkommande. Budgetprocessen kan illustrera detta. Andra ärenden kan vara avgränsade och inte återkommande samt med olika beslutsdignitet. Krav på beredning och beslutsunderlag skiftar i en så komplicerad beslutsmiljö som den som kommunen befinner sig i.

Det är nödvändigt med en väl fungerande planerings- och beredningsprocess, både för en formell beredning av ärenden och för att bringa ordning och reda i de aktiviteter som i övrigt bedrivs inom kommunen. Planeringsprocessen bör som vi ser det,

- prioritera i tid och angelägenhet mellan olika slags ärenden och ge överblick över mängden ärenden och aktiviteter,
- skapa struktur i ärenden så att aktiviteter och personalinsatser kan kopplas samman,

¹ B Wennergren (2008) *Offentlig förvaltning i arbete*, Nordstedts juridik AB

- ge utrymme för förankring och diskussion hos både tjänstemän och politiker och i förekommande fall medborgare och andra intressenter,
- genom allsidig belysning och inhämtat underlag, ge förutsättningar för att nå fram till ett beslutsunderlag eller grund för ställningstaganden som är tydligt och rensat från icke relevanta faktorer.

4. Styrdokument för ärendehantering

Det finns en god redovisningssed för kommuner och landsting som sätter normer för hur man ska utforma den ekonomiska redovisningen. Något motsvarande finns inte som klart utsäger och definierar hur ärendeberedning och beslutsunderlag ska formars och se ut, utöver de regler som finns i kommunallagen om beredningstvång för ärende som behandlas av fullmäktige och vissa allmänna regler i förvaltningslagen.

4.1 Förvaltningslagen

Förvaltningslagen innehåller några allmänna regler om myndigheters serviceskyldighet, tillgänglighet, samverkan mellan myndigheter samt handläggning av ärenden. Vissa bestämmelser rör endast myndighetsutövning mot enskilda personer.

4.2 Kommunallagen

Kommunallagen innehåller formella krav på beredning. I ärenden som behandlas av fullmäktige finns regler om beredningstvång. Att ärenden ska beredas är uppenbart, men den närmare innebörden är inte reglerad. Vid ett överklagande kan en bristande beredning leda till att fullmäktiges beslut upphävs på den grunden att beslutet inte tillkommit i laga ordning. Domstolen kan pröva beredningens omfattning och om ärendet har beretts av rätt organ och om fullmäktiges beslut ryms inom den ram som är beredd. Domstolen kan dock inte pröva kvalitet och allsidighet.

Det finns i realiteten inte något kommunalrättsligt beredningstvång för nämnder, utan sådana regler är övervägande till största delen frivilliga för kommunen att anta, till exempel i nämndernas reglementen. Däremot kan speciallagstiftning ställa krav på en nämnds beredning av ärenden och förvaltningslagen har nämnts ovan.

Någon gemensamt accepterad gemensam norm eller god sed för ärendehandläggning finns inte som vi kan se. Politiker och tjänstemän måste själva forma detta utifrån de förutsättningar som råder och den art av ärenden det handlar om.

4.3 Reglementen och arbetsordning

I **kommunstyrelsens reglemente** finns inte något särskilt avsnitt som anger hur ärendehantering ska omhändertas och samordnas. Dock finns några punkter som knyter an till ärendehantering. I § 3 **Styrfunktionen**, anges bland annat att i kommunstyrelsens styrfunktion ingår "...att kommunens löpande förvaltning handhas rationellt och ekonomiskt." Vidare att

”tillse att uppföljning sker till fullmäktige från samtliga nämnder om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.” I § 13 Utskott, finns angivet att vid ärenden som gäller ledning och samordning av den fysiska planeringen äger miljö- och byggnadsnämndens ordförande, vice ordförande och gruppledare närvaro- och yttranderätt vid utskottets sammanträde och när det gäller byggande för kommunens och de kommunala företagens verksamhet har två representanter för berörd nämnd och kommunalt företags styrelse närvaro- och yttranderätt. I § 14 Ordföranden, anges att det åligger kommunstyrelsens ordförande att främja samverkan mellan kommunstyrelsen och kommunens övriga nämnder.

Nämndernas reglementen innehåller inte någonting särskilt om hur ärendehanteringen ska gå till väga. Det enda som regleras i reglementena är nämndens rapporteringsskyldighet. ”Nämnden skall regelmässigt till fullmäktige rapportera hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under året.”

I kommunens **Arbetsordning för kommunstyrelsen och nämnder** finns reglerat tjänstgöring, tidpunkt för sammanträde och kallelse. Kallelse skall tillställas varje ledamot och ersättare samt annan förtroendevald som får närvara vid sammanträdet senast tre dagar före sammanträdesdagen. Vidare anges att ordföranden bestämmer i vilken utsträckning handlingar som tillhör ett ärende på föredragningslistan skall bifogas kallelsen. Det anges också för **utskott** i en avslutande paragraf att ”De ärenden som skall avgöras av nämnden i sin helhet skall beredas av utskottet om beredning behövs. När ärendet beretts skall utskottet lägga fram förslag till beslut.”

4.4 Delegationsordningar

Delegering av beslut är en viktig del i ärendehanteringsprocessen för att få en effektiv organisation där ärenden kan hanteras och avgöras på en lämplig nivå. Genom att delegationsrätten kan återkallas är det också en fråga om förtroende för den som har att fatta beslut enligt delegation på kommunstyrelsens/nämndens vägnar.

Vi noterar att kommunstyrelsens och nämndernas delegationsordningar är uppdaterade och aktuella. Ingen delegationsordning är äldre än drygt ett år. Samtliga, utom gymnasienämnden, har en inledande beskrivning av förutsättningarna för delegation. Det handlar t ex om vilka ärenden som inte kan delegeras enligt kommunallagen. Vidare finns angivet reglerna för att delegationsbeslut ska anmälas till kommunstyrelsen/nämnden till nästkommande planerade sammanträde. Det framgår även att förvaltningschefen kan få rätt att vidaredelegera beslutsrätten i ärenden som delegerats till förvaltningschefen om nämnden så beslutar. Denna möjlighet regleras enbart vad vi kan iakttä när det gäller ansvaret för arbetsmiljöuppgifter.

5. Ärenderutiner

5.1 Beredningsmodell

Beredningsprocessen inför den politiska beslutsprocessen är inte formaliserad och fastslagen i ett särskilt dokument eller modell, men går efter visst mönster och praxis i kommunstyrelsen och nämnderna.

Postöppning sker för kommunstyrelsen genom registrator och av registrator tillika nämndsekreterare för socialnämnden. För kultur- och fritidsnämnden sker det genom någon av assistenterna vid förvaltningen. För barn- och utbildningsnämnden är det registrator som hanterar detta. Posten fördelas efter öppnande och registrering till adressat och om posten är generellt ställd, tolkar registrator som regel vilken handläggare som ärendet bör få ärendet för att ta det vidare i processen.

Upprättade postlistor för kommunstyrelsen distribueras till KSAU, kommunchef, näringslivschef, personalchef samt tidningarna (Nerikes Allehanda och KumlaNytt).

Inför sammanträden finns en ny dokumenterad rutin för nämndutskick (2013-09-05) som i huvudsak beskriver tider m m för inlämning till kommunens reproavdelning för tryck och utskick. Enligt vad vi erfar fungerar detta överlag nu bra efter en period av infasning i rutinen.

Kommunstyrelsens arbetsutskott sammanträder inför kommunstyrelsen som regel tre gånger per månad. Inför utskottet, som sammanträder tisdagar, äger en ordförandeberedning rum onsdag eller torsdag veckan innan utskottet. I ordförandeberedningen deltar kommunstyrelsens ordförande, vice ordförande, kommundirektör, kommunstyrelsens sekreterare, ibland ekonomichef. Enligt våra intervjuuppgifter tas då ärenden upp som är aktuella för beslut, bevakning av ärenden t ex remissvar. Gruppledare/oppositionen deltar inte i beredningen.

Nämnderna har, vad vi uppfattar, en jämförbar ordning för sin beredning med den skillnaden att den inte förekommer lika ofta på grund av att man inte, som kommunstyrelsen, har flera arbetsutskott mellan nämndens sammanträden. Nämnderna har också, till skillnad från kommunstyrelsen, gemensam information och gruppmöten med ledamöter och ersättare samt föredragande tjänstemän veckan innan ordinarie sammanträde för utskotten.

Det pågår ett successivt införande av digitalt utskick av handlingar till nämnderna. I kommunstyrelsen och KSAU är det genomfört och ledamöterna är försedda med surfplattor.

5.2 Dokumenthantering

Kommunens digitala system för dokumenthantering, W3D3, har funnits sedan 2008 och utgör grunden i dokumenthanteringen och är samtidigt ett verktyg i mötesplaneringen. Alla nämnder ingår i systemet med sina egna diarieserier. Registrering och uppläggning av ärenden i systemet sker av registratorerna. Handläggarna kan när ärendet väl är upprättat och tilldelat, lägga till dokument och slutföra sina arbetsinsatser i systemet.

Utöver W3D3 finns i kommunen en mängd verksamhetssystem där uppgifter och beslut registreras i särskild ordning, t ex Procapita för vissa myndighetsärenden inom socialtjänsten. Ärenden som förs vidare till politiska beslut går alltid genom W3D3, vilket betyder att en handling i ett ärende också kan finnas i ett verksamhetssystem.

För handläggare uttolkar vi följande moment i processen:

- Meddelande med diarienummer från registrator om tilldelat ärende i e-posten (tilldelning kan också komma via andra vägar i systemet från andra handläggare).

- I ärendet återfinns de handlingar som lagts upp och nya kan läggas till av handläggaren i det fortgående arbetet.
- När samtliga handlingar i ett ärende upprättats eller inkommit kopplar handläggare alternativt nämndsekreterare ärendet till en föredragningslista till ett sammanträde.
- Aktuell nämnd/au etc väljs samt aktuellt sammanträdesdatum från lista som nämndsekreterare lagt upp och läggs till föredragningslista.
- När ärenden är klara och verkställda ska de avslutas vilket kan ske av registrator eller av handläggare som tilldelats ärendet.

Antalet ärenden i diariesystemet har för kommunstyrelsens del ökat något de senaste åren över tid, vilket framgår av nedanstående tabell:

År	Antal diarieförda ärenden
2010	963
2011	1155
2012	1145
2013 (t o m 6 nov)	1219

En förklaring till ökningen som anges är att antalet användare i systemet ökat, som genom detta faktum kanske också anmäler fler inkommande handlingar till registrator för diarieföring som ett ärende. Alla anställda har emellertid inte tillgång till W3D3, enligt en uppgift beroende på att antalet licenser inte räcker till. Uppfattningen att det föreligger en "underregistrering" av antalet handlingar som egentligen borde diariesöras som en allmän handling har framförts. I rapporten för uppföljningen av barn- och utbildningsnämndens internkontrollplan liksom i gymnasienämndens plan anges att "Utifrån mängden e-post som diariesöras är det osannolikt att alla allmänna handlingar verkligen registreras."

En från kommunstyrelsens kansliavdelning upprättad konsekvensbeskrivning (2013-10-24) angående licenser för W3D3 pekar på att Kumla kommun har ett akut behov av att utöka antalet licenser för W3D3. Behovet anges vara ca 60 stycken utöver nuvarande 100 stycken. Antalet har enligt våra senaste uppgifter nu utökats till 200 stycken, men framöver finns behov av ännu fler licenser. Konsekvensbeskrivningen redovisar investeringskostnader i förhållande till det avtal som i dagsläget finns med leverantören. Vidare anges att det finns enheter och medarbetare i kommunen som inte klarar lagens krav på registratur och det konstateras att inom ett flertal områden finns det risk för att handlingar inte diariesöras i tillräckligt stor omfattning.

5.3 Dokumenthanteringsplaner och arkivbeskrivningar

Enligt arkivreglementet för Kumla kommun ska varje myndighet upprätta en plan som beskriver myndighetens handlingar, var man kan hitta dem och när de ska gallras, en dokumenthanteringsplan. En dokumenthanteringsplan är en viktig grund för en god överblick och kontroll över dokumenthanteringen i dess helhet. Planen bör redovisa vilka handlingar som förekommer på olika media och hur de hanteras. Enligt SKL är planen också ett bra sätt att leva upp till de krav på dokumentation av myndighetens verksamhet som - direkt eller indirekt - följer av lag.

Enligt arkivlagen ska varje myndighet upprätta en arkivbeskrivning som ger information om vilka handlingar som kan finnas i myndighetens arkiv och hur arkivet är organiserat. Detta krav återfinns också i arkivreglementet. En arkivbeskrivning bör omfatta:

- myndighetens arbetsuppgifter (och hur de förändrats),
- myndighetens organisation (och hur den utvecklats),
- arkivets huvudsakliga struktur,
- gallringsregler,
- arkivorganisation/arkivansvar.

Inom ramen för arkivsamarbetet i Sydnärke har en gemensam mall tagits fram för utformningen av en arkivbeskrivning.

Vi har från arkivet infortrat samtliga gällande dokumenthanteringsplaner och arkivbeskrivningar. En av dokumenthanteringsplanerna i kommunen är helt nyligen omarbetad. Kommunstyrelsen har i nov 2013 beslutat fastställa en ny plan för kommunledningskontoret. Planen är upprättad efter ett nytt klassificeringsschema som tagits fram av SKL. Detta förutsätter enligt planen att processer identifieras och beskrivs istället för att enbart enskilda handlingar eller uppgifter redovisas.

Dokumenthanteringsplanerna i övrigt har följande status:

Barn- och utbildningsnämnd	Dokumenthanteringsplan 2007
Gymnasienämnden	Dokumenthanteringsplan saknas
Kultur- och fritidsnämnd	Dokumenthanteringsplan 2004
Miljö- och byggnadsnämnd	Dokumenthanteringsplan 2006
Socialnämnd	Dokumenthanteringsplan 2006

Av sammanställningen ovan framgår när det gäller nämnderna att gymnasienämnden saknar dokumenthanteringsplan och de övriga har inte reviderats sedan relativt lång tid. På vår begäran har arkivbeskrivningar efterfrågats. Några sådana har anmärkningsvärt nog inte kunnat identifieras.

5.4 Intern kontroll och uppföljning

Fullmäktige har fastställt ett reglemente för den interna kontrollen. Enligt reglementet syftar detta till att med en rimlig grad av säkerhet säkerställa att följande mål uppnås:

- Ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet
- Tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten
- Efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter, riktlinjer m m

Den interna kontrollen bör därmed inbegripa en god planering av ärendehantering. Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att det finns en god intern kontroll. Internkontrollplaner för uppföljning av den interna kontrollen som fastställs för varje år av kommunstyrelsen och nämnderna. Vi har tagit del av den uppföljning som skett av internkontrollplanerna för 2012 och av de planer som upprättats för 2013.

I **kommunstyrelsens** internkontrollplan för 2012 finns en kontrollpunkt som anger uppföljning av politiskt fattade beslut. Detta ska enligt planen kontrolleras för varje KS-sammanträde och rapporteras årligen till kommunstyrelsen i samband med bokslut.

I kommunstyrelsens plan för 2013 finns samma rutin i planen som anger att uppföljning av politiska beslut ska genomföras. Enligt KSAU-protokoll, 13-10-29 § 306, har kommundirektören fått i uppdrag att redovisa hur kommunstyrelsens förvaltningar arbetar med uppdrag som följer av politiskt fattade beslut i enlighet med internkontrollplanen.

Det har däremot, vad vi kan iaktta, inte genomförts någon uppföljning av internkontrollplanen för kommunstyrelsen avseende 2012 och det framgår inte heller av något protokoll. Övriga nämnder har däremot fullgjort sitt uppdrag i detta avseende.

I **barn- och utbildningsnämndens** rapport över uppföljningen av internkontrollplanen för 2012 noteras att granskade rutiner är fungerande, men några kan vara i behov av utveckling. När det gäller ärendehantering, där flera rutiner granskats, anges det för registrering av handlingar samt kontroll av att delegationsbeslut meddelas nämnden. Kontrollansvariga har förslag på hur detta ska förbättras genom att kunskapen om offentlighetsprincipen bland verksamheterna bör förbättras genom exempelvis information i Skolportalen och att förvaltningen bör återkommande uppmärksammas på delegationsordningens innehåll.

Nämndens internkontrollplan för 2013 omfattar ett kontrollområde för administration där kontroll bland annat ska ske av utskick av kallelser samt, liksom i föregående plan, registrering av allmänna handlingar och anmälan av delegationsbeslut.

I **gymnasienämndens** rapport över uppföljningen av internkontrollplanen för 2012 noteras också att granskade rutiner är fungerande, men några kan vara i behov av utveckling. När det gäller ärendehantering, där flera rutiner granskats, anges det att utskick till nämnd kommer nämnden tillhanda endast sex dagar innan sammanträdet, inte sju. Vidare har registrering av handlingar kontrollerats liksom rutin för att delegationsbeslut meddelas nämnden. Kontrollansvariga har också här förslag på hur detta ska förbättras motsvarande vad som sagts vad gäller barn- och utbildningsnämnden.

Nämndens internkontrollplan för 2013 omfattar samma kontroller som 2012 vad gäller ärendens hantering.

I **kultur- och fritidsnämndens** uppföljning av internkontrollplanen för 2012 finns också ett kontrollområde för administration, men inga avvikelser för ärenden noteras. I nämndens plan för 2013 finns också området administration med bland annat kontroll av rutin för registrering av allmänna handlingar, posthantering inkl e-post samt uppföljning av politiskt fattade beslut.

Miljö- och byggnadsnämnden har också följt upp sin internkontrollplan för 2012. Av denna framgår att inga avvikelser rapporterats vad gäller kontrollområdet administration som bland annat omfattat rutinerna för registrering av allmänna handlingar, e-post, arkivering samt uppföljning av politiskt fattade beslut.

Nämndens internkontrollplan för 2013 omfattar också kontroll av rutin för registrering av allmänna handlingar och uppföljning av politiska beslut samt anmälan av delegationsbeslut liksom att delegationsordningen följs.

I **socialnämndens** uppföljning av sin internkontrollplan för 2012 konstateras när det gäller kontroll av ärendehanteringsrutiner att ”Utbildning och information i allmänna handlingar behövs, genomfördes våren 2010 av kommunjurist”.

Nämndens internkontrollplan för 2013 omfattar inom kontrollområdet administration liksom i föregående plan rutin för registrering av allmänna handlingar. Därutöver också rutin för arkivering samt att delegationsordningen följs.

6. Enkät

För att få en bredare bild av ärendehanteringens har en enkel enkät med öppna frågor lämnats ut till kommunstyrelsens ordinarie ledamöter samt nämndernas ordförande, vice ordförande och gruppleadare. Något fler än hälften av de tillfrågade har svarat. Fler svar hade varit önskvärt för att få bilden av hur situationen kan uppfattas. I det följande sammanfattar vi de svar som inkommit.

1. Är KS/nämndens beslut eller förslag till beslut tillräckligt förankrade och beredda inför sammanträdena?

Svar: De allra flesta svarar Ja. Någon anger att de är väl förberedda men inte alltid förankrade hos oppositionen.

2. Finns det brister/saknar du någon särskild kompetens i beredningen?

Svar: Nej är det vanliga svaret. Dock anges i ett svar att gemensamma gruppmöten/gruppinformation inför KS vore önskvärt i likhet med vad som tillämpas inför nämndsammanträden.

3. Är beslutsunderlagen, lagom omfattande och utformade så att Du kan ta ställning till ärendena?

Svar: Ja svarar man. En synpunkt är dock att det ofta kommer ärenden ”på bordet” som oftast är av enklare slag men det bör ändå inte ske. Vidare anges att det blivit bättre men kan förbättras ännu mer vad som är tjänsteyttrande och vad som är yttrande med ”politisk färg”.

4. Är KS/nämndens delegation och fördelning av ansvar mellan KS/nämnden och utskott rimlig och effektiv?

Svar: Ja svarar man, men en synpunkt är att teknisk och fysisk planering ligger utanför KSAU vilket anses göra beredningen snedvriden, den bör ingå, anges det.

5. Är Du nöjd med rapportering och uppföljning av fattade beslut?

Svar: Ja svarar de flesta men en anger oftast och två anger nej.

6. Övriga synpunkter på ärendehanteringsprocessen i KS/nämnden och i kommunen som helhet?

Svar: Flera anger att det fungerar bra. Ett par kommentarer handlar om att ärenden läggs på bordet vid sittande möte utan möjlighet att ta ställning och begrunda och man blir utan förinformation. Ytterligare en synpunkt som framförs är att beslut om när uppföljning ska ske bör vara med i besluten.

7. Synpunkter och kommentarer

I det följande kommenterar vi iakttagelser och lämnar synpunkter som kommer från vår genomgång av dokument, intervjuer och enkät.

7.1 Beredningsmodellen

Det finns inte en fastslagen rutin eller modell för hur beredningen av ärenden ska gå till i kommunstyrelsen eller i nämnderna. Detta bygger istället på praxis och ett invariant mönster. Av våra intervjuer och enkäten finner vi att man i stora stycken är nöjd med hur detta hanteras. Som beredningen är utformad, ligger det i sakens natur att majoriteten får ett försteg i informationen och har en tätare kontakt med de tjänstemän som lägger förslag och som deltar i ordförandeberedningen. Varken kommunstyrelsen eller någon nämnd har med oppositionen vid beredningen direkt. Tiden för diskussion och förankring hos partierna i opposition kan därmed bli för kort, poängterar flera intervjuade också. Utifrån aspekten att alla beslutande ledamöter har samma ansvar för de beslut som fattas, bör detta också utgå från att alla har samma tillgång till information och underlag för besluten.

Enligt många uppfattning är det erfarenhetsmässigt en förutsättning för en god ärendeberedning att ordförande och den ledande tjänstemannen fungerar tillsammans i de olika rollerna. Vi har inte några kommentarer som tyder på motsatsen. Samtidigt är detta en risk. Vad som är

tjänstemannarollen och vad som är politikerrollen kan flyta ihop och styrningen blir osynlig i den formella hanteringen. Det är därför viktigt att det är tydligt i beredningen av ärenden vem som står för förslag och ståndpunkter. Av våra intervjuer framgår synpunkten att detta har man arbetat med förra hösten för att synliggöra på ett bättre sätt.

Snittet mellan politik och förvaltning är en politisk fråga skulle man kunna uttrycka det. På vår fråga i enkät och intervjuer om man anser att delegationen är rimlig och effektiv för kommunstyrelsen och nämnderna, har ingen någon annan åsikt. Vi noterar att delegationsordningarna är aktuella vilket är positivt.

En aspekt på beredningsprocessen som kan vara ett skäl för att formalisera den i högre utsträckning är generellt en växande andel ärenden som informellt bereds och hanteras i icke formella organ, i arbetsmöten mellan olika intressenter och i regionalt och mellankommunalt samarbete. Vi anser det värt att observera och uppmärksamma. Hur sker förankring och återkoppling när det gäller det regionala samarbetet? Vår erfarenhet är att detta är ett område som kan utvecklas ytterligare. Det handlar ytterst om att de beslut som fattas i kommunstyrelsen eller i en nämnd på grundval av information och ärenden i andra organ och möten, också måste delges samtliga ledamöter i tillräcklig omfattning för det gemensamma ansvar som besluten kan medföra.

7.2 Beslutsunderlagets kvalitet

En god ärendehantering kräver ett kvalitativt fullgott beslutsunderlag. De krav som vi finner detta innebär handlar i våra intervjuer om att det ska medge en smidig och överblickbar beredning. Det bör bland annat också vara pedagogiskt, allsidigt och objektivt. Det finns, som vi tidigare berört, inte någon direkt generell norm för hur ett beslutsunderlag ska se ut. Kommunallagen ger inte heller någon vägledning i detta avseende.

Vi kan konstatera att beslutsunderlagen till sammanträden ofta är omfattande. Detta är också många politikernas uppfattning och det ställer krav på fritidspolitikernas tid och förmåga att tillgodogöra sig allt underlag inför de beslut som de ska fatta och ansvara för. En kallelse till ett kommunstyrelsesammanträde kan enligt våra uppgifter i normalfallet omfatta något under 200 sidor om där inte är någon större utredning eller t ex budgeten bifogad. Ett antal politiker i kommunen har dessutom flera andra uppdrag och åtaganden.

Slutsatsen blir att detta kräver en rationell och genomtänkt hantering. Den är dessutom präglad av att det pågår ett skifte såtillvida att allt fler får sina kallelser och handlingar digitalt genom surfplattor. Detta är hittills genomfört för kommunstyrelsen.

Samtidigt konstaterar vi att det finns ingen måttstock, ingen kvalitetssäkring av dokumenten, men det finns ambitioner från kommunledningen att underlätta för beslutsfattarna genom att använda ett vardat språk, enkelt och begripligt. Den *Vägledning till klarspråk* som tagits fram på kommunledningskontoret är därför en positiv åtgärd. Några mallar för skrivning därutöver har vi inte tagit del av. För innehållets kvalitet och struktur ansvarar respektive handläggare och chef.

7.3 Uppföljning och verkställighet

Uppföljning av de beslut som verkställs är en viktig process för att säkerställa att ärenden inte blir liggande eller kommer ”i kläm” i ärendehantering. Detta kan ske genom att ärendebalanser går igenom regelbundet eller genom uppföljning av rutinerna i internkontrollplanen.

Vi konstaterar att i nämndernas internkontrollplaner finns ett kontrollområde benämnt administration och inom detta har alla nämnder ett antal rutiner för uppföljning som avser ärendehantering, vilket är utmärkt. Kommunstyrelsen har inte lika mycket i sin internkontrollplan när det gäller uppföljning av ärendehantering. Det finns en punkt som avser uppföljning av politiskt fattade beslut i planen för 2013. Enligt planen ska detta följas upp för varje sammanträde med kommunstyrelsen. Ett uppdrag finns till kommundirektören att rapportera detta till KSAU. Det är anmärkningsvärt att kommunstyrelsen, såvitt vi kan se, till skillnad från samtliga nämnder inte följt upp sin internkontrollplan för 2012. Vi menar att uppföljningen av ärendehantering är en viktig av den interna kontrollen.

Flera av svaren i enkäten är kritiska när det gäller hur nöjd man är med rapportering och uppföljning av beslut. Vår bedömning är kommunstyrelsen måste förbättra detta, men samtidigt är det positivt att ärendehantering är uppmärksam i nämndernas internkontrollplaner.

7.4 Dokumentation och arkivbildning

Vår genomgång av dokumenthanteringsplaner visar att det finns ett behov av att aktualisera och anpassa nämndernas dokument till dagens förutsättningar. Mycket tyder på att dessa inte är några ”levande” dokument i organisationen innan det är dags för arkivläggning. De fyller emellertid, som vi bedömer det, sitt syfte när det gäller gallringreglerna. Det är enligt våra intervjuuppgifter inte mycket av det som kommer till kommunarkivet för slutarkivering från nämnderna som behöver gallras.

Till skillnad mot nämndernas planer är kommunstyrelsens nya dokumenthanteringsplan aktuell och utformad på ett sådant sätt att den ger helt nya förutsättningar för att beskriva ärendena ur ett processperspektiv. Det finns en självklar koppling mellan dokumenthantering och arkivering. Skälet till att dokumenthanteringsplaner inte nämns i arkivlagen kan vara att en sådan plan kan vara ”vidare” än den kommunala arkivvårdens huvudsakliga ansvars- och kompetensområde. Dock ska enligt arkivlagen ändamålsenligheten ur arkivsynpunkt beaktas redan vid registrering och framställning av handlingar.

Vi konstaterar vad gäller arkivbeskrivningar att beslut om sådana inte har kunnat identifieras vilket är anmärkningsvärt. Detta måste snarast avhjälpas och kommunstyrelsen är som arkivansvarig myndighet skyldig att tillse detta för såväl egen del som för nämnderna.

I anslutning till det W3D3 har det tagits fram ”lathundar” för handläggande personal. Det är emellertid inte så lätt att få en samlad överblick av ärendehantering. Därtill finns ett behov av att kommunstyrelsen tar ställning till ärendehanteringssystemets fortsatta utveckling mot bakgrund av det behov som kansliavdelningen redovisat.

Vår uppfattning är att dokumenthanteringsplanen, så som den utformats för kommunstyrelsen, kan utvecklas för att fylla behovet av ett samlande dokument som inte bara beskriver vilka

handlingar som förekommer på olika media och hur de ska hanteras, utan också ger kommunstyrelsen och nämnderna en nödvändig kontroll över alla led i informationshanteringen. Inte minst har övergången från manuella pappersbaserade dokumentrutiner till elektroniska former och system för informationsbearbetning och lagring medfört ett ökat behov av att kvalitetssäkra ärendeprocesserna. Detta bör även i fortsättningen ske i samverkan mellan kommunarkiv och de olika förvaltningarna.

KPMG AB

Olof Eriksson
Certifierad kommunal revisor