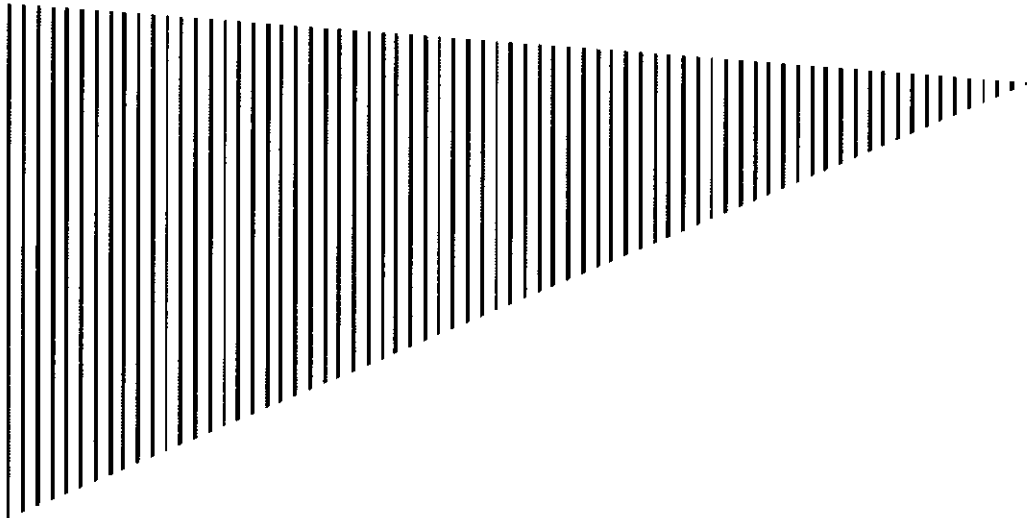


Genomförd på uppdrag av revisorerna
Juni 2010

Lerums kommun

Granskning av ärende- och
beslutsprocessen



Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och avgränsning.....	3
2.3. Revisionsfrågor.....	3
2.4. Revisionskriterier.....	4
2.5. Metod.....	5
3. Ärende- och beslutsprocessen i Lerums kommun	6
3.1. Finns det dokumenterade processer och rutiner för hur förvaltningen och sektorerna skall arbeta med att ta fram underlag till beslut?.....	6
3.2. Hur säkerställer förvaltningen kvaliteten i beslutsunderlag?.....	6
3.3. Är utredningsuppdragen från kommunstyrelsen tydliga?.....	7
3.4. I vilken mån säkerställer kommunstyrelsen/förvaltningen att de beslut som fattas inte innebär oförutsedda kostnader för annan sektor eller verksamhet?.....	8
3.5. Hur säkerställs att förvaltningen har erforderlig kompetens för de utredningsuppdrag som åligger förvaltningen?.....	8
3.6. Hur säkerställs att kommunstyrelsens ledamöter ges förutsättningar att sätta sig in i beslutsunderlaget på ett rimligt sätt?.....	8
3.7. Förekommer det att handlingar och underlag till beslut läggs på bordet vid sammanträdet, utan att ledamöterna i förväg fått ta del av ärendedokumentationen?.....	9
3.8. Finns det en rutin i kommunstyrelsen att ärenden bereds och återrapporteras för beslut i fullmäktige inom av kommunfullmäktige beslutad tid?.....	9
3.9. Övriga iakttagelser.....	9
3.10. Våra kommentarer.....	10
4. Utvalda ärenden	11
4.1. Motion om utredning av framtida former för ungdomars inflytande i Lerums kommun.....	11
4.2. Frivilligarbete i Lerums kommun – förslag till policy för Lerums kommuns samverkan med frivilligsektorn.....	12
4.3. Översyn barn- och elevpeng – den nya pengens effekter och förslag till socioekonomisk resursfördelning.....	13
4.4. Våra kommentarer.....	14
5. Vår bedömning	15
Bilaga 1: Dokumentförteckning	16

1. Sammanfattning

Ernst & Young har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Lerums kommun granskat ärende- och beslutsprocessen. Granskningen har begränsats till att omfatta ett urval av ärenden beredda under år 2009. Utvalda ärenden framgår i avsnitt 2.2 nedan.

Granskningen visar att det finns en god formell struktur i form av upprättade rutiner som beskriver ärendeprocessen i Lerums kommun. Det finns rutiner och processer för hur förvaltningen säkerställer kvaliteten i beslutsunderlag men granskningen visar att kvaliteten på beslutsunderlagen varierar och att kvalitetssäkringsprocessen i högre utsträckning skulle kunna vara känd hos kommunstyrelsens ledamöter.

Utredningsuppdragen från kommunstyrelsen varierar i tydlighet och ärenden tidsbestäms inte för återrapportering i särskilt hög utsträckning. Förvaltningens kompetens för utredningsuppdragen säkerställs genom rekrytering och kompetensutveckling. Vi noterar i genomförd granskning att det förekommer att ärenden fördröjs på grund av att befintlig kompetens inom förvaltningen inte varit tillgänglig för utredningsuppdragen.

Kommunstyrelsens ledamöter ges förutsättningar att sätta sig in i beslutsunderlag genom att den övergripande processen för hur ett ärende skall handläggas inför sammanträdena följs. Granskningen visar dock att det ibland är svårt för ledamöterna att sätta sig in i ärenden på ett tillfredsställande sätt på grund av varierande kvalitet i beslutsunderlagen. Det förekommer i relativt liten utsträckning att beslutsunderlag presenteras vid sittande bord. När detta inträffar berör det ofta remissvar till andra myndigheter med kort svarstid för kommunen.

Vi noterar inom ramen för granskningen att det inte finns någon generell rutin i kommunstyrelsen för att följa upp och återrapportera de ärenden som är tidssatta av fullmäktige.

Avslutningsvis bedömer vi att det finns en god formell struktur för ärende- och beslutsprocessen i Lerums kommun men att det föreligger förbättringsmöjligheter i hur kommunstyrelsen säkerställer kvaliteten i ärende- och beslutsprocessen.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Den kommunala verksamheten som de förtroendevalda har att ansvara för är komplex. De förtroendevalda ledamöterna i kommunstyrelsen är i hög grad i sitt beslutsfattande beroende av tjänstemännen och deras förmåga att ta fram kvalitativa beslutsunderlag.

Den kommunala organisationen i Lerum har utvecklats under de senaste åren. De beslut som kommunstyrelsen har att fatta påverkar i större omfattning fler verksamheter. Övriga nämnder, förvaltning och sektorer förväntas ha en förmåga att hålla ett helhetsperspektiv i ärendeberedning och i beslut. Detta kräver en förmåga till samverkan över organisatoriska gränser. Det kräver även en god struktur för utrednings- och beslutsprocessen så att helhetsperspektivet säkerställs.

2.2. Syfte och avgränsning

Syftet har varit att granska att ärende- och beslutsprocessen i kommunstyrelsen är ändamålsenlig och effektiv. Granskningen har begränsats till att omfatta ett urval av ärenden beredda under år 2009 och som har behandlats eller troligtvis skall behandlas i kommunfullmäktige. Urvalet beskrivs närmare i 2.5 nedan.

Följande ärenden har valts ut:

- Motion om utredning av framtida former för ungdomars inflytande i Lerums kommun
- Översyn barn- och elevpeng – den nya pengens effekter och förslag till socioekonomisk resursfördelning
- Frivilligarbete i Lerums kommun – förslag till policy för Lerums kommuns samverkan med frivilligsektorn

2.3. Revisionsfrågor

Utifrån syftet formulerades nedanstående revisionsfrågor:

1. Finns det dokumenterade processer och rutiner för hur förvaltningen och sektorerna skall arbeta med att ta fram underlag till beslut?
2. Hur säkerställer förvaltningen kvaliteten i beslutsunderlag?
3. Är utredningsuppdragen från kommunstyrelsen tydliga?
4. I vilken mån säkerställer kommunstyrelsen/förvaltningen att de beslut som fattas inte innebär oförutsedda kostnader för annan sektor eller verksamhet?
5. Hur säkerställs att förvaltningen har erforderlig kompetens för de utredningsuppdrag som åligger förvaltningen?
6. Hur säkerställs att kommunstyrelsens ledamöter ges förutsättningar att sätta sig in i beslutsunderlaget på ett rimligt sätt?
7. Förekommer det att handlingar och underlag till beslut läggs på bordet vid sammanträdet, utan att ledamöterna i förväg fått ta del av ärendedokumentationen?
8. Finns det en rutin i kommunstyrelsen att ärenden bereds och återrapporteras för beslut i fullmäktige inom av kommunfullmäktige beslutad tid?

2.4. Revisionskriterier

2.4.1. Kommunallagen

Kommunallagens 6 kap. 7 § reglerar nämndernas uppdrag. För att kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet med god ekonomisk hushållning krävs att de underlag som nämnden fattar sina beslut på är av god kvalitet, föreläggs ledamöterna med en sådan framförhållning att den demokratiska processen ges nödvändigt utrymme samt att förvaltningens tjänstemän finns tillgängliga som sakkunniga vid beslutsfattandet.

I kommunallagens 5 kap. 26-32 § finns bestämmelser kring beredning av ärenden. Bland annat anges att innan ett ärende avgörs av fullmäktige skall det ha beretts antingen av en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning. Vidare beskrivs att om ett ärende har beretts bara av en fullmäktigeberedning, skall en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör alltid ges tillfälle att yttra sig. I kommunallagen anges vidare att kommunstyrelsen alltid skall ges tillfälle att yttra sig i ett ärende som har beretts av en annan nämnd eller av en fullmäktigeberedning. Styrelsen skall lägga fram förslag till beslut i ett ärende, om inte någon annan nämnd eller en fullmäktigeberedning har gjort det.

Kommunallagens 5 kap. 33 § reglerar beredningsfristen för motioner. I lagen anges att en motion bör beredas så att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att motionen väcktes. Vidare beskrivs att om beredningen inte kan avslutas inom denna tid skall detta och vad som har kommit fram vid beredningen anmälas till fullmäktige inom samma tid.

2.4.2. Kommunfullmäktiges arbetsordning

I arbetsordning för kommunfullmäktige anges att ordförande bestämmer i vilken omfattning handlingar i ett ärende skall tillställas ledamöter och ersättare före sammanträdet. Vidare beskrivs att handlingarna i varje ärende bör finnas tillgängliga för allmänheten i sammanträdeslokalen under sammanträdet. När det gäller turordning för handläggning av ärenden uttrycks bland annat att ordförande bestämmer när under ett sammanträde ett ärende skall behandlas som inte finns med i kungörelsen.

Kommunfullmäktiges arbetsordning anger i 33 § att om fullmäktige inte beslutar något annat så avgör kommunstyrelsen hur de ärenden som fullmäktige ska behandla skall remitteras. Styrelsen får uppdra åt en förtroendevald eller någon annan anställd att besluta om remiss av sådana ärenden. Vidare beskrivs att på varje ordinarie sammanträde med fullmäktige skall det redovisas de fullmäktigeärenden som kommit in efter det närmast föregående ordinarie sammanträdet samt de beslut om beredning och remiss av sådana ärenden som har fattats.

2.4.3. Kommunstyrelsens reglemente

I reglemente för kommunstyrelsen anges att kommunstyrelsen ansvarar för utförandet av den kommunala verksamheten, undantaget den myndighetsutövning som myndighetsnämnderna ansvarar för. Vidare beskrivs att det i kommunstyrelsens uppdrag ingår ansvar för hela kommunens verksamhet och att vara arbetsgivare för densamma.

Det uttrycks i reglementet att ordförande för kommunstyrelsen ansvarar för att kallelse utfärdas till sammanträdena och att kallelsen på ett lämpligt sätt skall tillställas varje ledamot, ersättare och annan förtroendevald som får närvara vid sammanträdet senast 4 dagar före sammanträdesdagen. Reglementet beskriver att kommunstyrelsens ordförande avgör när ett ärende skall tas upp i styrelsen och att ordförande bestämmer i vilken utsträckning hand-

lingar som tillhör ett ärende på föredragningslistan skall bifogas kallelsen. När det gäller undertecknande av handling anges att avtal och andra handlingar och skrivelser som beslutas av kommunstyrelsen skall undertecknas av ordförande eller vid frånvaro vice ordförande samt kontrasigneras av anställd som styrelsen bestämmer. I reglementet beskrivs också att de ärenden som skall avgöras av kommunstyrelsen i dess helhet skall beredas av kommunstyrelsens arbetsutskott om beredning behövs.

2.5. Metod

Granskningen har genomförts som en dokument-, process- och intervjustudie.

Vi har efterfrågat dokument så som:

- Rutiner för ärendehantering
- Uppdragsbeskrivningar
- Beslut och protokoll

Vi har rekonstruerat ärendeberedningsprocessen i ett urval av ärenden:

- Protokoll från kommunfullmäktige respektive kommunstyrelsen
- Mötesanteckningar från arbetsgrupper
- Beslutsunderlag

Vi har utifrån genomläsning av protokoll från kommunfullmäktige, kommunstyrelsen samt kommunstyrelsens arbetsutskott försökt att göra ett strategiskt urval av ärenden. Tanken har varit att försöka belysa ärenden av principiell karaktär samt ärenden som initierats på olika nivåer och på olika sätt i den kommunala organisationen.

Intervjuer har genomförts med:

- Fullmäktiges presidium
- Utvalda ledamöter i kommunstyrelsen
- Utvalda ledamöter i frivilliggruppen¹
- Kommundirektörerna
- Sektorschef infrasupport
- Sektorschef lärande
- Enhetschef juridiska enheten
- Projektledare kring ärende översyn av barn- och elevpeng
- Utvecklingssekreterare med ansvar för ärendena ungdomsinflytande samt frivilligarbete i Lerums kommun

Samtliga av de intervjuade har givits möjlighet att sakfelsgranska revisionsrapporten.

¹ Frivilliggruppen är benämningen på den styrgrupp som fått i uppdrag att ta fram en policy för Lerums kommuns samverkan med frivilligsektorn. Gruppen består av samtliga presidier i visions- och utvecklingsnämnderna. Skrivelse 2009-01-16 från presidierna i samtliga visions- och utvecklingsnämnder. Beslutat i KF 2009-03-12 § 32.

3. Ärende- och beslutsprocessen i Lerums kommun

Nedan redogörs för revisionsfrågorna utifrån dokumentstudier, intervjuer och det urval av ärenden som beskrivs i 2.2 ovan.

3.1. Finns det dokumenterade processer och rutiner för hur förvaltningen och sektorerna skall arbeta med att ta fram underlag till beslut?

I Lerums kommun finns en handbok för ärendehantering som är tänkt som ett stöd för handläggare i den administrativa processen. I handboken beskrivs att ett ärende bland annat kan initieras genom begäran, förfrågan eller ansökan från allmänheten, andra myndigheter samt förtroendevaldas beslut och uppdrag till tjänstemannaorganisationen. Initiering av ärende kan också ske i form av e-post, brev, fax, telefonsamtal eller genom muntligt uppdrag. Handboken uttrycker att nya ärenden fördelas av berörd chef till respektive handläggare och att de ärenden som ska registreras i diariet, diarieförs på respektive sektor.

Under handläggning av ärendet anges att inkomna och upprättade handlingar som rör ärendet ska registreras så fort något händer i ärendet och att det är handläggarens ansvar att sköta detta. Ärenden som skall upp till politisk behandling ska handläggas i samråd med sektorschef och handläggaren skall också i samråd med sin chef ta ställning till vilken instans som skall fatta beslut i ärendet. Handboken för ärendehantering uttrycker vidare att när ett ärende är klart att behandlas av nämnden/styrelsen så ska det anmälas till respektive sektorschef och att varje sektor ansvarar för att utforma lämpliga rutiner för hur detta skall göras. Handläggaren ansvarar för att samtliga handlingar som utgör beslutsunderlag anmäls i tid till sammanträdet. Handläggaren skall också ansvara för att till ärendet upprätta en tjänsteskrivelse. Tjänsteskrivelsen skall innehålla den information som krävs för att en politisk nämnd ska kunna ta ställning i ett ärende och skall enligt handboken utformas enligt en mall med specifika rubriker och innehåll. Handläggaren ansvarar för att tjänsteskrivelsen, innan den är klar, är avstämd med berörda tjänstemän, personalorganisationer och aktuella regler och policier för det område som ärendet berör. Om ärendet är av principiell art eller av stor ekonomisk betydelse skall det på ett tidigt stadium föredras för kommunledningen och/eller sektorsledningen för synpunkter och riktlinjer. Om handläggaren är osäker på förslagets juridiska konsekvenser ska ärendet sändas till sektor infrasupport, juridiska enheten, för en formell granskning.

I flödesschema över ärendeprocessen i Lerums kommun anges att efter att sektorschef godkänt tjänsteskrivelsen så skall kommundirektörerna också godkänna skrivelsen. Godkänner kommundirektörerna tjänsteskrivelsen så informeras sedan ansvarig handläggare om att ärendet är med på nästa sammanträde, under förutsättning att kommunalrådet också beslutar detta i den vidare processen kring handläggningen av ärendet.

I intervjuer framkommer att rutinerna kring ärendeprocessen generellt upplevs som ett stöd i handläggningen av ärenden. Kommundirektörerna har kontinuerliga möten med sektorscheferna där det finns en stående punkt kring hur det går med pågående ärenden. Det upplevs som att dialogen är god och att det finns en god möjlighet att reglera ärendemängden, då kommunstyrelsen sammanträder var tredje vecka.

3.2. Hur säkerställer förvaltningen kvaliteten i beslutsunderlag?

I intervjuer framkommer att flödesschemat över ärendeprocessen samt den upprättade handboken har funnits i cirka två år och att det innan detta fanns rutinbeskrivningar med motsvarande innehåll. Orsakerna till att dessa dokument upprättades beskrivs främst vara att kvaliteten i beslutsunderlaget tidigare varierade i stor utsträckning och att det från kommunstyrelsen fanns ett tydligt önskemål om att dels erhålla det fullvärdiga beslutsunderlaget, dels

få ut handlingarna i god tid innan sammanträdet för att möjliggöra diskussion av ärenden i respektive partigrupp. Sektor infrasupport, sektor lärande samt sektor samhällsbyggnad har upprättat ett exceldokument som beskriver en tidtabell från när handlingarna i kommunens ärendesystem Platina behöver vara registrerade tills ärendet kan behandlas i kommunstyrelsen och eventuellt kommunfullmäktige. Sektor infrasupports tidtabell för år 2010 visar att handlingarna i ett ärende behöver vara klara i Platina inför genomgång mellan sektorschef och kommundirektör cirka 3-4 veckor innan kommunstyrelsen eller kommunstyrelsens arbetsutskott sammanträder. Innan handlingarna i Platina är klara skall också en avstämning och kvalitetssäkring av ärendena ha genomförts mellan respektive sektorschef och handläggare.

I intervju med sektorschef infrasupport anges att det i den kvalitetssäkring som sektorschefen genomför av ärendena avseende sektor infrasupport innan de passerar vidare till kommundirektörerna, behöver göras någon form av komplettering på grund av bristande kvalitet underlaget i cirka hälften av ärendena. Det beskrivs dock att ärendesystemet är gjort så att det finns visst utrymme att göra justeringar innan det skall passera vidare till nästa instans. Kommundirektörerna uttrycker att av samtliga ärenden som blivit godkända av sektorscheferna är cirka 15 % av den karaktären att de behöver skickas tillbaka för komplettering. När kommundirektörerna godkänt tjänsteskrivelsen skickas en sammanställning över godkända ärenden till sekreterare som senast tre veckor före kommunstyrelsens sammanträde skall skapa en preliminär kallelse som skickas ut per e-post till kommunalråden. Kommunalråden avgör slutligen vilka ärenden som behöver kompletteras, flyttas till nästa sammanträde eller som kan behandlas vid kommande sammanträde. I intervju med kommunalråden framkommer att det åtminstone är ett ärende per gång som inte följer med hela vägen till kommunstyrelsens sammanträde.

Det framkommer i intervjuer att vissa ärenden stäms av med tjänstemän och förtroendevalda under arbetets gång och att dessa avstämningar är viktiga för kvalitetssäkringen av beslutsunderlag, men också att det kan innebära att arbetsmaterial i ärendet hanteras av andra än handläggaren.

I intervjuer med ledamöter i kommunstyrelsen som inte deltar i kommunstyrelsens arbetsutskott framkommer att det, trots ovanstående kvalitetssäkringsprocess, finns synpunkter på kvaliteten i beslutsunderlagen. Det uttrycks att det skiljer sig mycket i kvalitet beroende på vilken sektor ärendet kommer från och exempel som nämns är att det relativt ofta förekommer korrektur och layoutmässiga fel som stycke och syftningsfel samt att vissa ärenden saknar ärenderubrik. Det uttrycks i intervjun som att dessa brister gör ärenden otydliga och att det försvårar att sätta sig in i ärenden på ett fullständigt sätt. Ledamöterna uttrycker också att de inte känner till något flödesschema för ärendeprocessen och hur kvalitetssäkringen är tänkt att fungera.

3.3. Är utredningsuppdragen från kommunstyrelsen tydliga?

Det framkommer i intervjuer att utredningsuppdragen varierar i tydlighet. Störst risk för otydlighet förekommer enligt uppgift när handläggare eller sektorschef föredrar ärenden som informationsärenden i kommunstyrelsen. Vid vissa tillfällen sker i samband med detta en dialog och det kan framföras önskemål om att det exempelvis krävs ytterligare utredning utan att detta tydligt skrivs ned i protokollet, vilket upplevs skapa en otydlighet för tjänstemän i genomförande och uppföljning av ärendet. I intervjuer uttrycks också att de uppdrag som har beslutats i kommunstyrelsen behöver brytas ned och förtydligas, vilket ibland sker i genomförandeplaner för respektive ärende. I samband med att uppdraget bryts ned uttrycks att beställningen kan upplevas som otydlig, då de som skall genomföra uppdraget inte alltid varit med i dialogen innan beslut. Kommunstyrelsens ledamöter uttrycker i intervju att den största bristen är att uppdragen inte tidssätts, vilket bland annat anges hänga ihop med hur väl tjänstemannaunderlaget klarar av att tala om när ett uppdrag kan vara klart.

När det gäller ärenden som resulterar i att ett projekt behöver utformas finns det i Lerums kommun en beslutad projektmodell. Projektmodellen tydliggör organisation, ansvarsfördelning och ekonomisk kontroll av projektet och beskriver utförligt projektets olika faser och avstämningpunkter. De handläggare som har arbetat utefter projektmodellen anser att utredningsuppdragen då är väldigt tydliga, eftersom modellen reglerar att det skall finnas en uttalad projektbeställare.

3.4. I vilken mån säkerställer kommunstyrelsen/förvaltningen att de beslut som fattas inte innebär oförutsedda kostnader för annan sektor eller verksamhet?

Kommunstyrelsen uppges vara noggrann med att inte lägga ut några uppdrag som inte ingår i befintlig verksamhetsplan vilket gör att majoriteten av behandlade ärenden ryms inom befintlig budgetram. Om ärenden medför ej budgeterade kostnader så anges att ärendet först får passera budgetberedningsgruppen. Det uttrycks som en stor fördel med en förvaltning, då kommunstyrelsen nu fritt kan flytta medel mellan de olika sektorerna och enklare få en överblick kring kommunens samlade resurser.

3.5. Hur säkerställs att förvaltningen har erforderlig kompetens för de utredningsuppdrag som åligger förvaltningen?

Respektive chef har att ansvara för att medarbetarna har den kompetens som krävs för utredningsuppdragen. Generellt uttrycks i intervjuerna att kompetensen upplevs som tillräcklig men att befintlig kompetens ibland kan vara svår att få tillgång till. Några av de intervjuade anger att det utifrån beslutad verksamhetsplan gäller att kunna prioritera bland uppdrag i högre utsträckning. Intervjuade politiker anger att de förutsätter att förvaltningen tillser att det finns avsedd kompetens för de uppdrag som ges. Förvaltningen uttrycker att det vid mindre områden som behöver specialistkompetens externt köps in den kompetens som behövs för uppdraget.

3.6. Hur säkerställs att kommunstyrelsens ledamöter ges förutsättningar att sätta sig in i beslutsunderlaget på ett rimligt sätt?

Granskningen visar att Lerums kommun väl följer bestämmelserna i reglementet avseende den tidplan som gäller kring utskick av kallelse och tillgång till handlingar inför sammanträden. Ledamöterna i kommunstyrelsen kan ta del av kallelse med beslutsunderlag två veckor före sammanträdet på kommunens hemsida. Utskick i pappersform två veckor före sammanträdet görs även till några av ledamöterna som särskilt begärt detta.

Ledamöter i kommunstyrelsen uttrycker i intervjuer varierande förutsättningar för att kunna sätta sig in i beslutsunderlaget. Några av ledamöterna anser att det inte är tidsmässigt möjligt att sätta sig in i samtliga ärenden på grund av det stora ärendeflödet och att det i praktiken blir så att ledamöterna är specialiserade på olika områden. Det uttrycks också att det tidigare varit mer föredragningar av ärenden i kommunstyrelsen men att det idag inte sker i samma omfattning vilket gör att ledamöterna behöver vara mer förberedda för att kunna ställa relevanta frågor. Några ledamöter anser att det med elektroniska kallelser ges sämre möjlighet att sätta sig in i beslutsunderlaget, då exempelvis kartor upplevs som mycket svåra att läsa på skärmen.

3.7. Förekommer det att handlingar och underlag till beslut läggs på bordet vid sammanträdet, utan att ledamöterna i förväg fått ta del av ärendedokumentationen?

Det förekommer enligt kommunstyrelsens ledamöter att i genomsnitt ett ärende per sammanträde läggs på bordet utan att ledamöterna i förväg fått ta del av ärendedokumentationen. Dessa ärenden berör ofta remissvar till andra myndigheter med kort svarstid för kommunen. Det framkommer i granskningen att några av ledamöterna i kommunstyrelsen är frustrerade över att det fortfarande förekommer att ärenden läggs på bordet, trots att det har påpekats vid ett flertal tillfällen att detta skall undvikas.

3.8. Finns det en rutin i kommunstyrelsen att ärenden bereds och återrapporteras för beslut i fullmäktige inom av kommunfullmäktige beslutad tid?

Det finns ingen generell rutin i kommunstyrelsen för att följa upp och återrapporera de ärenden som är tidssatta av kommunfullmäktige. I granskningen framkommer att det är sällan som fullmäktige tidssätter de uppdrag som beslutas. När det finns en beslutad tid för avrapportering uppges att det i praktiken går till så att respektive sektorschef tillsammans med kommundirektörerna kommer överens om en tidplan utifrån när ärendet skall vara rapporterat på fullmäktiges sammanträde.

Ett exempel på att kommunstyrelsen inte har någon fungerande rutin för återrapporering och som nämns av flera av de intervjuade är det politiska programmet för funktionshindrade, beslutat i kommunfullmäktige 2006-12-14. I programmet finns ett antal beslutade mål och riktlinjer och det anges bland annat att kommunfullmäktige årligen skall följa kommunstyrelsens och bolagens arbeten och att kommunstyrelsen årligen skall följa upp åtgärdsplaner. Kommunens interna utvärdering av programmet, 2009-05-12, skriver bland annat att "bland kommunstyrelse- och förvaltningsrepresentanter så var kunskapen om programmet låg. Inga åtgärder var genomförda och man kände inte till sitt ansvar".

I granskningen framkommer synpunkter på ärendesystemet Platina och att politiker inte har tillgång till ärenden som är under beredning, vilket upplevs försvåra att hålla koll på ärendestatus samt att ärenden bereds inom beslutad tid.

När det gäller återrapporering av uppdrag från förvaltningen till kommunstyrelsen uttrycker kommunstyrelsens ledamöter, som tidigare nämnts, att styrelsen skulle kunna tidssätta uppdrag i högre utsträckning.

3.9. Övriga iakttagelser

Det uttrycks varierande upplevelse av ärende- och beslutsprocessen bland intervjuade politiker, där vissa av ledamöterna i kommunstyrelsen anser att ärendeprocessen är trög och att det tar alltför lång tid från att ett ärende initieras till beslut i kommunstyrelsen. Andra ledamöter i styrelsen anser att det med dagens riktlinjer inte tar längre tid från initierat ärende till beslut, utan att det mer handlar om ett förhållningssätt till de tidpunkter som gäller för att underlag till ett ärende skall vara klart att skickas vidare.

I intervju med kommunfullmäktiges presidium framkommer att det finns en otydlighet i vilka ärenden som visions- och utvecklingsnämnderna respektive kommunstyrelsen har att hantera, då det återkommande vid beredningsmöten enligt ordförande förekommer att ärenden som berör strategiska beslut behöver flyttas från kommunstyrelsen till någon av visions- och utvecklingsnämnderna.

Det framkommer i granskningen också synpunkter på att prioriteringen av de ärenden som visions- och utvecklingsnämnderna har att hantera kan förbättras. Det uttrycks en upplevelse

av att fördelningen av ärenden i dagsläget till viss del sker informellt i dialog mellan ordförande i visions och utvecklingsnämnderna samt ordförande i kommunfullmäktige och att det utifrån denna diskussion formuleras en formell uppdragshandling som fullmäktige, ofta utan större diskussion, beslutar att fastställa.

Övriga synpunkter som framkommer när det gäller att förbättra kvaliteten i ärende och beslutsprocessen är att förvaltningsorganisationen skulle kunna presentera flera förslag till beslut med dess olika konsekvenser, som politikerna då har att ta ställning till. En annan synpunkt som framkommer i granskningen är att kompetensöverföringen bland medarbetare kan förbättras, då det ibland upplevs som att det endast är en medarbetare som besitter den nödvändiga kompetensen för att kunna hantera en viss typ av ärenden eller uppgifter.

3.10. Våra kommentarer

Granskningen visar att det finns en god formell struktur i form av upprättade rutiner som beskriver ärendeprocessen i Lerums kommun. Rutinerna är väl kända bland intervjuade tjänstemän och har tillämpats i de ärenden som valts ut inom ramen för granskningen.

Med hänsyn till den stora ärendemängd som hanteras av kommunstyrelsen är det viktigt att beslutsunderlaget är tydligt och överskådligt och presenteras i god tid för att möjliggöra för ledamöterna i kommunstyrelsen att sätta sig in i respektive ärende. Granskningen visar att beslutsunderlaget finns tillgängligt för ledamöterna cirka två veckor innan sammanträdet, vilket väl uppfyller de krav som finns i kommunstyrelsens reglemente. Enligt flödesschema för ärendeprocessen finns det en form av kontrollstationer där ärenden skall passera via sektorschef, kommundirektörer samt kommunalråd innan ärendet behandlas i kommunstyrelsen. Trots denna form av kvalitetssäkring framkommer det i granskningen att ledamöter i kommunstyrelsen upplever en mycket varierande kvalitet på beslutsunderlagen och att det vid flera tillfällen förekommer brister som gör att det är svårt att sätta sig in i ärendet på ett tillfredsställande sätt. Den tänkta kvalitetssäkringsprocessen är inte känd hos samtliga ledamöter i kommunstyrelsen och det uttrycks också att det är svårt att följa ärendeberedningen och status på ärendet, vilket naturligtvis försvårar för kommunstyrelsen som helhet att säkerställa kvaliteten i beslutsunderlagen.

Granskningen visar att utredningsuppdragen från kommunstyrelsen varierar i tydlighet och att ärenden inte tidsbestäms för återrapportering i särskilt hög utsträckning. Det finns i kommunstyrelsen inte heller någon rutin för att följa upp och återrapportera ärenden som är tidsatta av kommunfullmäktige. Risken med detta är som granskningen visar att vissa ärenden inte återrapporteras som föreskrivet i beslut, där det politiska programmet för funktionshinder är ett tydligt exempel. I ärendet kring översyn av barn- och elevpengen framkommer att Lerums kommuns projektmodell tydliggjort såväl utredningsuppdraget som tidpunkter för avstämning och återrapportering, varför det kan vara en idé att fundera kring hur intentionerna och riktlinjerna i projektmodellen kan appliceras också på ärenden som inte betraktas som formella projekt.

4. Utvalda ärenden

4.1. Motion om utredning av framtida former för ungdomars inflytande i Lerums kommun

En motion med rubriken *utredning av framtida former för ungdomars inflytande i Lerums kommun* inkommer 2008-05-28. I motionen hänvisas bland annat till en skrivelse som ungdomsfullmäktiges ordförande ställt till partierna i Lerum, där önskemål framförts om att hitta lämpliga nivåer för ungdomars inflytande i politiken. Motionärerna yrkar på:

- att en utredning tillsätts snarast för att utvärdera och konstruera former för ungdomars inflytande i Lerums kommun i framtiden, inklusive sådana frågor som initiativrätt i kommunfullmäktige, möjligheten att yttra sig vid fullmäktiges sammanträden och möjliga strukturer för representativa val till ungdomsfullmäktige.
- samt att rapportera resultatet av utredningen till Lerums kommunfullmäktige.

I kommunfullmäktiges protokoll, 2008-05-29, § 63, beslutas att kommunfullmäktige remitterar motionen till kommunstyrelsen för beredning.

Kommunstyrelsens arbetsutskott beslutar, 2008-09-10 § 52, att översända motionen till DEMO, demokrati och inflytande, för yttrande. Gruppen för demokrati och inflytande lämnar 2008-11-26 ett remissvar angående motionen till kommunfullmäktige där gruppen bland annat beskriver att motionens syfte stämmer väl överens med de åsikter som gruppen för demokrati och inflytande själva representerar. Vidare anges i remissvaret att ungdomars inflytande i beslutsprocessen måste tas på allvar och att nya former av medborgarinflytande är nödvändigt för att driva samhället framåt. Gruppen för demokrati och inflytande stödjer yrkandet om att tillsätta en utredning i enlighet med motionen och lämnar samtidigt förslag till förändringar i jämförelse med hur arbetet med ungdomars inflytande bedrivs i nuläget.

Ungdomsfullmäktige lämnar ett yttrande kring motionen, 2008-10-23, och skriver bland annat att arbetet med att föra fram ungdomars åsikter till politiker inte fungerar tillräckligt bra. Bland annat uttrycks att huvuduppgiften för de åtta personer som under den perioden var aktiva i ungdomsfullmäktige främst har varit att skriva yttranden om motioner och det framförs önskemål kring en fast punkt på kommunfullmäktiges dagordning där ungdomsfullmäktige ges möjlighet att lyfta upp saker som betyder mycket för barn och ungdomar.

Kommunstyrelsen föreslår, 2009-02-25 § 67, att kommunfullmäktige beslutar att motionen skall anses bifallen. Som beslutsunderlag redovisas motionen samt yttranden från gruppen för demokrati och inflytande samt ungdomsfullmäktige. Kommunfullmäktige beslutar, 2009-03-12 § 38, i enlighet med kommunstyrelsens förslag att motionen skall bifallas.

Inom ramen för granskningen visar det sig att en utvecklingssekreterare fått i uppdrag från september 2009 att genomföra en utredning med anledning av den bifallna motionen. I genomförandeplan för utredningen, upprättad 2009-09-14, anges i tidplanen att uppdraget skall återrapporteras, i form av färdig utredning, till sektorschef för sektor infrasupport senast 2009-12-31. Enligt skrivelse om förlängning av deadline, 2009-12-17, förlängdes detta datum till 2010-03-31. Utredningen ska därefter redovisas för kommunfullmäktige så snart som möjligt efter det att utredningen är klar. Vid granskningens genomförande presenteras det i tjänsteskrivelse, 2010-04-20, ett förslag till beslut där kommunstyrelsen föreslås besluta att översända rapporten till kommunfullmäktige för vidare behandling. I beslutsunderlaget anges bland annat att utredningen bör bilda underlag för en politisk beredning av frågan om önskvärd inriktning på kommunens framtida arbete med att utveckla formerna för ungdomars politiska inflytande. Ärendet skall enligt kallelse behandlas vid kommunstyrelsens sammanträde 2010-05-19.

4.2. Frivilligarbete i Lerums kommun – förslag till policy för Lerums kommuns samverkan med frivilligsektorn

I minnesanteckningar från den gemensamma presidieöverläggningen, vilken leds av kommunfullmäktiges presidium, 2008-11-07 reviderade 2008-12-12, diskuteras det kommande arbetet med en kommunal policy för volontärverksamhet. I anteckningarna anges att presidiet bland annat kommit överens om att delegera till samtliga fyra visions- och utvecklingsnämnders presidier att formulera ett förslag som kommunfullmäktige har att ta ställning till.

I en skrivelse, 2009-01-16, från presidierna i samtliga visions- och utvecklingsnämnder anges att kommunfullmäktiges presidium tagit initiativ till att arbeta fram en policy för frivilligarbete i Lerums kommun. I skrivelsen anges bland annat att det för att säkerställa kvalitet och likabehandling är viktigt att det finns en kommunövergripande policy för vilka värderingar och förhållningssätt som skall gälla för frivilligarbetet i Lerums kommun. När det gäller organisation av arbetet föreslås i skrivelsen att policydokumentet för frivilligarbete tas fram av en styrgrupp som arbetar på uppdrag av kommunfullmäktige. Styrgruppen föreslås bestå av samtliga presidier i visions- och utvecklingsnämnderna och gruppen ansvarar för att ledamöter och ersättare i nämnderna involveras i arbetet. Gruppen skall stödjas av en tjänsteman som bland annat tar fram underlag och dokumenterar gruppens arbete. I tidplanen för arbetet anges att inriktningen är att policydokumentet skall vara framme för beslut i kommunfullmäktige till sammanträdet den 11 juni 2009, dock senast till sammanträdet den 17 december 2009.

Kommunstyrelsen beslutar, 2009-02-25 § 66, att föreslå kommunfullmäktige att besluta att ett förslag till uppdragshandling för framtagande av ett policydokument för frivilligarbete i Lerums kommun lämnas till kommunfullmäktige för beslut. Kommunfullmäktige beslutar 2009-03-12 § 32 i enlighet med kommunstyrelsens förslag.

Frivilliggruppen, som är benämningen för presidierna i visions- och utvecklingsnämnderna inom detta ärende, skriver 2009-09-02 till kommunfullmäktiges presidium för att informera om de kostnader som ett informationsmöte med föreningslivet innebär. I skrivelsen anges att det vid frivilliggruppens möte den 26 augusti 2009 beslutades att ett informationsmöte ska organiseras för föreningarna i Lerums kommun så att dessa kan ta del av det förslag till policydokument som frivilliggruppen ämnar komma överens om vid gruppens möte den 7 oktober 2009.

I protokoll 2009-10-07 beslutar frivilliggruppen att överlämna förslag till policy för Lerums kommuns samverkan med frivilligsektorn till kommunfullmäktige för beslut och det anges att socialdemokraterna inte deltog i beslutet eftersom de önskar ha diskussionen i kommunfullmäktige. I protokollet under § 5 beskrivs att beslut i fullmäktige planeras till 2010-01-14. I skrivelsen lämnar frivilliggruppen också med sig några funderingar inför det fortsatta arbetet som berör bland annat förankring samt uppföljning och utvärdering av policyn. Det uttrycks också en fundering kring hur ansvarsfördelningen ser ut mellan kommunstyrelsen och förvaltningen/sektorerna i implementeringsfasen av policyn.

Informationsmötet med frivilligsektorn genomfördes den 20 oktober 2009 och det finns från mötet en sammanställning över deltagarnas synpunkter och frågeställningar.

Kommunstyrelsen beslutar 2009-11-04 § 279 att föreslå kommunfullmäktige att besluta i enlighet med frivilliggruppens förslag. Kommunfullmäktige beslutar 2010-01-14 § 9 att återremittera ärendet till frivilliggruppen. I beslutsgången anges att det finns ett yrkande på återremiss på att formuleringarna i förslaget bättre skall stämma överens med formuleringarna i regeringsöverenskommelsen.

På frivilliggruppens sammanträde 2010-01-27 § 1 beslutar frivilliggruppen att utan ändringar överlämna förslag till policy för Lerums kommuns samverkan med frivilligsektorn till kommunfullmäktige för beslut. Två ledamöter reserverar sig mot beslutet.

Kommunstyrelsen beslutar 2010-02-24 § 69 att föreslå kommunfullmäktige att anta frivilliggruppens förslag till policy utan ändringar. Fem ledamöter yrkar avslag till förslaget. Kommunfullmäktige beslutar 2010-03-18 § 35 i enlighet med kommunstyrelsens förslag att anta föreslagen policy för Lerums kommuns samverkan med frivilligsektorn. Kommunfullmäktiges beslutande ledamöter från Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet reserverar sig mot beslutet.

I genomförda intervjuer med bland annat representanter i frivilliggruppen framkommer en varierande bild av hur arbetet har fungerat i gruppen. Utvecklingssekreteraren började arbeta med ärendet efter sommaren och fram till detta skedde enligt uppgift inget större arbete i gruppen. Enligt ordförande i gruppen fanns det möjlighet för alla att vara delaktiga och det upplevdes fram till beslutet om förslaget till policy 2009-10-07 som att gruppen var enig. Detta var enligt en representant från oppositionen inte fallet utan det uttrycks att det fanns signaler långt innan beslutet kring att det fanns olika åsikter i frivilliggruppen. Vidare upplevs att beslutet kring policyn har stressats fram och att förankringen av arbetet bland ledamöter i visions- utvecklingsnämnderna varit bristfälligt, då det upplevs som att flera beslut har tagits av den mindre grupp som formerades utifrån ledamöter i frivilliggruppen.

I skrivelsen gällande förslaget till policy 2009-10-07 lämnar presidierna i visions- och utvecklingsnämnderna med sig ett antal funderingar inför det fortsatta arbetet. Bland annat berör dessa funderingar hur policyn skall bli känd och förankrad såväl internt som externt i kommunen samt hur ansvarsfördelning kring implementering, genomförande och uppföljning av policyn skall organiseras. Inom ramen för granskningen har inte någon genomförandeplan för implementeringen av policyn presenterats men det uppges att en plan skall tas fram i samverkan med kommundirektörer och sektorschefer. Ordförande för frivilliggruppen anger också att gruppen rekommenderat att policyn bryts ned i styrdokumentet mål och vilja i kommunen.

4.3. Översyn barn- och elevpeng – den nya pengens effekter och förslag till socioekonomisk resursfördelning

I tjänsteskrivelse, barn- och elevpeng – förslag till principbeslut för ny modell, 2009-05-19, beskrivs att det har tillsatts ett projekt för att se över och utveckla dagens modell för resursfördelning till barnomsorg och skola. Det anges att förslaget till ny modell bygger på dagens barn- och elevpeng och har anpassats för ökad enkelhet, decentraliserat ekonomiskt ansvar, transparens samt harmonisering med kommande lagstiftning. Principerna för resursfördelning genom barn- och elevpeng beskrivs i rapport upprättad 2009-05-18.

Kommunstyrelsen beslutar, 2009-06-10 § 176, att godkänna de nya principerna för resursfördelning i enlighet med ovanstående rapport. Kommunstyrelsen ger också sektor lärande i uppdrag att se över om även barnomsorgen skall föras in i socioekonomiskt index. I beslutsgången kring ärendet anges att två kommunstyrelseledamöter yrkar på att ärendet skall bordläggas.

I tjänsteskrivelse 2009-09-01 presenteras ett förslag till socioekonomisk resursfördelning utifrån givet uppdrag och det föreslås att resursfördelningen börjar tillämpas enligt föreslagen modell för förskoleklass och grundskola från och med kalenderåret 2010. Kommunstyrelsen beslutar 2009-09-23 med tjänsteskrivelsen som beslutsunderlag att bordlägga ärendet.

Ärendet återkommer till kommunstyrelsen 2009-12-02 och det beslutas utifrån beslutsunderlag 2009-09-23 att socioekonomisk resursfördelning börjar tillämpas enligt föreslagen modell för förskoleklass och grundskola från och med kalenderåret 2010.

I intervjuer framkommer att bordläggningen av ärendet i september 2009 berodde på att konsekvenserna av förslaget behövde diskuteras ytterligare i respektive partigrupp. Inför beslutet i december tillskötts extra resurser så att ingen verksamhet skulle förlora på den nya modellen. De skolor som har en högre utsatthet än kommunens genomsnitt för de socioekonomiska faktorer som har visat sig ha en negativ påverkan på elevers studieresultat tar del av resurser i paritet med hur mycket över genomsnittet de ligger. De skolor som har tagit del av denna extra satsning skall under 2010 redovisa hur pengarna använts och sedan i uppföljningen vilket resultat som åstadkommits.

4.4. Våra kommentarer

I kommunallagens 5 kap. 33 § finns bestämmelser kring beredningsfrist för motioner, där det anges att en motion bör beredas så att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att motionen väckts. Ärendet kring utredning om framtida former för ungdomars inflytande i Lerums kommun initierades genom en motion och besvarades av kommunfullmäktige inom tio månader, vilket uppfyller kommunallagens krav. En redovisning av motionsläget till kommunfullmäktige, 2010-05-27, visar dock att flera motioner inte besvarats inom den av kommunallagen reglerade beredningsfristen för motioner.

Granskningen visar att ärendena, motion om utredning av framtida former för ungdomars inflytande i Lerums kommun samt frivilligarbete i Lerums kommun, blivit fördröjda ett antal månader på grund av att befintlig kompetens inom förvaltningen inte varit tillgänglig för utredningsuppdragen. Det framgår inte på vilket sätt detta har kommunicerats till kommunstyrelsen eller hur prioriteringen sker bland befintliga ärenden, vilket kan försvåra en ändamålsenlig styrning av kommunens resurser.

I ärendet översyn barn- och elevpeng – den nya pengens effekter och förslag till socioekonomisk resursfördelning visar granskningen att ärendet hanterats enligt upprättad projektplan och i enlighet med de riktlinjer som finns för ärende- och beslutsprocessen i Lerums kommun.

5. Vår bedömning

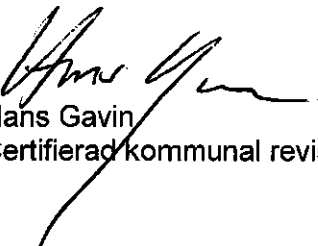
Utifrån våra revisionsfrågor och uppställda revisionskriterier bedömer vi att:

- Det finns en god formell struktur i form av upprättade rutiner som beskriver ärende-processen i Lerums kommun.
- Det finns rutiner och processer för hur förvaltningen säkerställer kvaliteten i beslutsunderlag. Granskningen visar dock att kvaliteten på beslutsunderlagen varierar och att kvalitetssäkringsprocessen i högre utsträckning skulle kunna vara känd hos kommunstyrelsens ledamöter.
- Utredningsuppdragen från kommunstyrelsen varierar i tydlighet och ärenden tidsbestäms inte för återrapportering i särskilt hög utsträckning.
- Lerums kommuns organisation och arbetssätt säkerställer att de beslut som fattas av kommunstyrelsen/förvaltningen inte innebär oförutsedda kostnader för annan sektor eller verksamhet.
- Förvaltningens kompetens för utredningsuppdragen säkerställs genom rekrytering och kompetensutveckling. Granskningen visar att det förekommer att ärenden fördröjs på grund av att befintlig kompetens inom förvaltningen inte varit tillgänglig för utredningsuppdragen.
- Kommunstyrelsens ledamöter ges förutsättningar att sätta sig in i beslutsunderlag genom att den övergripande processen för hur ett ärende skall handläggas inför sammanträdena följs. Granskningen visar dock att det ibland är svårt för ledamöterna att sätta sig in i ärenden på ett tillfredsställande sätt på grund av varierande kvalitet i beslutsunderlagen.
- Det förekommer i relativt liten utsträckning att beslutsunderlag presenteras vid sittande bord. När detta inträffar berör det ofta remissvar till andra myndigheter med kort svarstid för kommunen.
- Det finns ingen generell rutin i kommunstyrelsen för att följa upp och återrapportera de ärenden som är tidssatta av fullmäktige.

Utifrån ovanstående revisionsfrågor bedömer vi avslutningsvis att det finns en god formell struktur för ärende- och beslutsprocessen i Lerums kommun men att det föreligger förbättringsmöjligheter i hur kommunstyrelsen säkerställer kvaliteten i ärende- och beslutsprocessen.

Göteborg 2010-06-10

Ernst & Young AB


Hans Gavin
Certifierad kommunal revisor


Erik Söderberg
Förvaltningsrevisor

Bilaga 1: Dokumentförteckning

Vi har inom ramen för granskningen av ärende- och beslutsprocessen bland annat tagit del av följande dokumentation:

- Reglemente för kommunstyrelsen
- Reglemente för samtliga Visions- och utvecklingsnämnder
- Arbetsordning för kommunfullmäktige
- Kommunstyrelsens delegationsordning
- Mål och vilja 2009-2010
- Budget 2010
- Så styr vi Lerum, lägesrapport maj 2009
- Så styr vi Lerum, projektets slutrapport
- Flödesschema ärendeprocessen
- Flödesschema interpellationsprocessen
- Flödesschema motionsprocessen
- Tidplan ärendehantering 2010 sektor infrasupport
- Tidplan ärendehantering 2010 sektor lärande
- Handbok för ärendehantering i Lerums kommun, enkel manual för handläggare
- Rutin för hantering av motioner
- Analys av motionsläget
- Politiskt program för funktionshindrade
- Rapport från utvärdering av Politiskt program för funktionshinder
- Protokoll från kommunstyrelsens arbetsutskott år 2009 och till och med april 2010
- Protokoll från kommunstyrelsen 2009 och till och med april 2010
- Protokoll från kommunfullmäktige 2009 och till och med april 2010
- Samtlig registrerad dokumentation som funnits i akten för respektive ärende