

Till: Kommunstyrelsen, stadsbyggnadsnämnden, kultur- och
fritidsnämnden och äldreomsorgsnämnden.
För kännedom: Kommunfullmäktige.

Revisionsrapport nr 2/2018 – Granskning av ärendeberedningsprocessen och beslutsunderlagens kvalitet

På vårt uppdrag har EY genomfört en granskning av ärendeberedningsprocessen och beslutsunderlagens kvalitet. Syftet är att bedöma om granskade nämnders och styrelses ärendeberedningsprocess är ändamålsenlig och leder till fullgoda beslutsunderlag.

I granskningsrapporten konstateras att kommunens ärendeberedningsprocess innehåller flera delmoment som ger förutsättningar för god kvalitet i beslutsunderlagen. Däremot visar granskningen att de ekonomiska konsekvensanalyserna många gånger är bristfälliga.

Rapporten utmynnar i ett antal väsentliga rekommendationer. Därutöver vill vi särskilt framhålla vad som i rapporten sägs om att tjänsteskrivelserna skulle bli mer överskådliga och läsvänliga om de direkt inleds med förslaget till beslut. Detsamma gäller också protokollen.

Svar från granskade nämnder önskas senast 2018-09-15.

För revisorerna i Södertälje kommun


Christer Björk


Elisabet Komheden

Bilaga: Revisionsrapport nr 2/2018 – Granskning av ärendeberedningsprocessen och beslutsunderlagens kvalitet.

Södertälje kommun

Granskning av ärendeberedningsprocessen
och beslutsunderlagens kvalitet



Building a better
working world

Innehållsförteckning

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Ansvariga nämnder/styrelser	3
2.4. Avgränsning	4
2.5. Genomförande	4
2.6. Revisionskriterier.....	4
3. Förutsättningar för en ändamålsenlig beredningsprocess	4
4. Styrande dokument för ärendeberedningen	5
4.1. Kommunövergripande riktlinjer	5
4.1.1. Vägledning och instruktioner	5
4.1.2. Framtagna mallar	6
4.2. Vår bedömning.....	7
4.3. Nämndspecifika instruktioner och riktlinjer.....	7
4.4. Vår bedömning.....	9
5. Ansvarsfördelning och dialog i ärendeberedningsprocessen	9
5.1. Dialog och rollfördelning mellan politiker och tjänstemän.....	9
5.2. Rollfördelning inom tjänstemannaorganisationen	10
5.3. Vår bedömning.....	11
6. Vidtagna åtgärder för att förbättra ärendeberedningsprocessen	12
6.1. Vår bedömning.....	12
7. Beslutsunderlagets kvalitet	12
7.1. Äldreomsorgsnämnden	13
7.2. Kultur- och fritidsnämnden.....	13
7.3. Kommunstyrelsen.....	14
7.4. Stadsbyggnadsnämnden.....	15
7.5. Vår bedömning.....	15
8. Svar på revisionsfrågorna	17
9. Källförteckning	19

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har på uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer genomfört en granskning av ärendeberedningsprocessen och beslutsunderlagens kvalitet. Syftet är att bedöma om kommunstyrelsens, stadsbyggnadsnämndens, kultur- och fritidsnämndens samt äldreomsorgsnämndens ärendeberedningsprocess är ändamålsenlig och leder till fullgoda beslutsunderlag.

Kommunens ärendeberedningsprocess innehåller flera delmoment som ger förutsättningar för hög kvalitet i beslutsunderlagen. Bland annat kvalitetssäkras alltid beslutsunderlagen av kontorschef och/eller stadsdirektör och den sammanhållna beredningen syftar till att samtliga berörda nämnders perspektiv ska uppmärksammas. Därutöver använder nämnderna särskilda projektbeskrivningar för att säkerställa att uppdraget får rätt inriktning och omfattning. Dessa skiljer sig dock åt mellan nämnderna och i riktlinjerna för ärendeberedningsprocessen ställs inga krav på att de ska användas.

De kommunövergripande riktlinjerna ger endast information på en grundläggande nivå om vad beslutsunderlagen ska innehålla. Det saknas vägledning avseende konsekvensanalyser och sammanfattningar. Kvaliteten i beslutsunderlagen från vårt stickprov speglar riktlinjernas innehåll i det avseendet: de följer en gemensam grundstruktur men de ekonomiska konsekvensanalyserna brister stundtals.

Dialogen och rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän upplevs av inblandade som välfungerande. Detsamma gäller även rollfördelningen inom respektive kontor. I tre av fyra granskade nämnder är dock ansvarsfördelningen i ärendeberedningsprocessen endast översiktligt dokumenterad.

En av de nämnder som kommit längst i att effektivisera sin ärendeberedningsprocess är enligt vår bedömning stadsbyggnadsnämnden. Det har genomförts vissa effektiviseringsåtgärder på kommunövergripande nivå och i nuläget pågår en förstudie om ett kommungemensamt IT-stöd för dokument- och ärendehantering.

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi att:

- ▶ Kommunstyrelsen reviderar vägledningen enligt följande:
 - Förtydliga och utveckla instruktionerna avseende konsekvensbedömningar.
 - Ställ krav på att uppdragsbeskrivningar ska användas och specificera vad de ska innehålla.
 - Förtydliga och utveckla instruktionerna avseende innehållet i respektive del av tjänsteskrivelsen.
 - Samla samtlig kommunövergripande vägledning i samma dokument.
- ▶ Kommunstyrelsen, kultur- och fritidsnämnden samt stadsbyggnadsnämnden kartlägger sina respektive ärendeberedningsprocesser och upprättar skriftliga rutiner för ärendeberedningsprocessen.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Ärendeberedningsprocesser hos kommuner syftar till att ge nämnder och 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. Ansvar 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.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsens, stadsbyggnadsnämndens, kultur- och fritidsnämndens, respektive äldreomsorgsnämndens 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 beslutsunderlagens 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?

2.3. Ansvariga nämnder/styrelser

Granskningen omfattar kommunstyrelsen, stadsbyggnadsnämnden, kultur- och fritidsnämnden samt äldreomsorgsnämnden.

2.4. 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.

2.5. Genomförande

I granskningens genomförande ingår dels dokumentgranskning, dels intervjuer med följande befattningshavare: ordföranden, 2:e vice ordföranden och ansvariga tjänstemän på respektive kontor. Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakgranska rapporten.

Vi har i granskningen valt ut två beslutsärenden per nämnd för en analys av beslutsunderlagets kvalitet. Urvalet har gjorts med hänsyn till möjligheten att jämföra beslutsunderlagen med kommunens fastslagna riktlinjer för beslutsunderlag.

2.6. Revisionskriterier

Revisionskriterierna är de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Förvaltningslagen (1986:223)
- ▶ Styrelsens och nämnders reglementen
- ▶ Kommunal nämndadministration (skriven av Axel Danielsson)

3. Förutsättningar för en ändamålsenlig beredningsprocess

En ändamålsenlig ärendeberedningsprocess kräver fungerande stödfunktioner och etablerade rutiner. I Axel Danielssons bok *Kommunal nämndadministration* nämns ett antal sådana exempel.

Mallar för bland annat tjänsteskrivelser är idag en självklarhet i de flesta kommuner. För att dessa ska fylla någon funktion behöver de vara kända och accepterade av de som använder dem. Därutöver är det till fördel om mallarna kan användas i ett kommungemensamt ärendehanteringssystem för att säkert och snabbt kunna flytta information från exempelvis en tjänsteskrivelse till ett sammanträdesprotokoll.

Mallar bör även kompletteras med anvisningar om de olika stegen i ärendeberedningsprocessen i syfte att säkerställa kvalitet och enhetlighet. För exempelvis tjänsteskrivelser bör det finnas vägledning om innehållet i sammanfattningar, formulering av ärenderubriker och förslag till beslut.

4. Styrande dokument för ärendeberedningen

I följande avsnitt redovisas kommunövergripande och nämndspecifika dokument som styr ärendeberedningsprocessen och anger hur beslutsunderlag ska framställas.

4.1. Kommunövergripande riktlinjer

4.1.1. Vägledning och instruktioner

Respektive nämnd och styrelse ansvarar för att instruktionerna i styrdokumentet *Dokument- och ärendehantering i Södertälje kommun* följs, som reviderades av kommunstyrelsen den 2012-09-28. Styrdokumentet berör bland annat ansvarsfördelning, utgångspunkter i ärendeberedningen och innehållskrav på tjänsteskrivelser.

Ansvarsfördelning

Kontorschefen ansvarar för förankring med nämndernas förtroendevalda gällande vilka ärenden som ska behandlas vid sammanträdena. Det innebär att kontorscheferna måste hålla sig underrättade om vilka ärenden som är aktuella inom det egna kontoret. Till stöd för detta ska en ärendebalans¹ upprättas för varje nämnd. Sådana ärenden som överlämnas från en nämnd till kommunstyrelsen/kommunfullmäktige för beslut ska också anmälas till den gemensamma ärendebalans som upprättas för kommunstyrelsens sammanträden.

Beredningen av ett ärende

I styrdokumentet beskrivs det som väsentligt i beredningen av ett ärende att klargöra vad ärendet handlar om, vilka specifika frågor som nämnden behöver ta ställning till, eventuella ekonomiska konsekvenser av det beslut som föreslås och hur den aktuella verksamheten påverkas av beslutet.

Vikten av ett tydligt verksamhetsperspektiv i tjänsteskrivelsen understryks i styrdokumentet, där det anges att beredningen ska innehålla ett säkerställande att berörda remissinstanser involverats i beredningen. Andra aktörer som i styrdokumentet anges vara relevanta att inhämta synpunkter från är exempelvis Pensionärsrådet och fackföringar. Efter beredningssammanträdet ska beslutsunderlaget/yttrandet färdigställas och därefter ingå i det beslutsunderlag som delges nämnd eller kommunstyrelse.

Beredning av kommungemensamma frågor

I förvaltningen används en sammanhållen beredningsform när frågor är av sådan art att de från berörd nämnd ska vidare till kommunstyrelsen/kommunfullmäktige för beslut. Den sammanhållna beredningen medför att berörda nämnders kontor ska bereda ärendet gemensamt, inför behandling i respektive nämnd. Därmed står kommunförvaltningen bakom förslaget i ett tidigt skede och samtliga kontors synpunkter ska ha beaktats. Om ärendet exempelvis är en lokalfråga ska det berörda kontoret, lokalgruppen samt ekonomiavdelningen vid kommunstyrelsens kontor vara med i beredningen av ärendet.

¹ Ärendebalansen är ett dokument där det bl.a. framgår vilket sammanträdesmöte ett ärende ska behandlas på, när handlingar ska vara klara för utskick och vem som är ansvarig för ärendet.

Tjänsteskrivelser till kommunstyrelsen eller tjänsteskrivelser som har beretts kommungemensamt ska redan inför nämndsammanträdet undertecknas av kommundirektör och kontorschef.

Innehållskrav i tjänsteskrivelser

Handläggaren för ett ärende ansvarar för att upprätta en tjänsteskrivelse med "bra" rubriker, en kort sammanfattning av ärendet, vilken instans som skall fatta det slutliga beslutet, förslag till beslut och en sammanställning över till vilka beslut i ärendet ska expedieras.

I tjänsteskrivelsen ska handläggaren klart ange vilka handlingar som nämnden ska använda som beslutsunderlag. De beredande organens förslag ska anges samt övriga handlingar av betydelse. Dessa delar ska senare kunna kopieras till andra dokument i ärendekedjan såsom kallelser, protokoll med mera.

Förslag till beslut ska formuleras i klartext. Att hänvisa till förslag ska därmed undvikas men får förekomma om det blir nödvändigt på grund av ärendets komplexitet.

4.1.2. Framtagna mallar

Södertälje kommun har tagit fram mallar för bland annat rapporter, förstudier, kallelser, kvittensblanketter och tjänsteskrivelser. För yttranden anpassas mallen för tjänsteutlåtande till det ändamålet.

Mallarna ska användas av samtliga nämnder. Uppgifter i mallarna skrivs in i ett formulär som automatiskt placerar texten i aktuell mall. Mallen för kallelse kan anpassas utefter nämndernas olika behov av exempelvis mellanrubriker.

Rapportmallen innehåller främst en struktur för layout. Enligt mallen för tjänsteskrivelser föreslås att följande rubriker inkluderas:

- ▶ Sammanfattning av ärendet
- ▶ Beslutsunderlag
- ▶ Ärendet
- ▶ Ekonomiska konsekvenser och finansiering
- ▶ Kontorets/förvaltningens förslag till nämnden
- ▶ Beslutet skickas till

Mallen för förstudier innehåller förslag på rubriker och en ger en kort beskrivning av vad som bör rymmas under respektive avsnitt. Därtill tillhandahålls övergripande information om vad en förstudie är, när den är nödvändig och vad den ska innehålla.

I syfte att säkerställa att utredningen fått rätt inriktning används (av vissa nämnder) en särskild kvitteringsblankett, vilken fyller funktionen av en uppdragsbeskrivning. Där ska följande punkter framgå:

- ▶ Syfte och avgränsning
- ▶ Beskrivning av utredningsprocessen
- ▶ Resursåtgång (antal utredningstimmar)
- ▶ Vilka som berörs av utredningen
- ▶ Vilka kompetenser som ska ingå i utredningen

- ▶ Aktuella remissinstanser
- ▶ Om utredningen ska göras i form som avviker från den standardiserade ärendeberedningsprocessen
- ▶ När avstämning av utredningsuppdraget ska göras mellan utredare och uppdragsgivare
- ▶ Tidpunkt för beslut i nämnd och kommunstyrelse utifrån fastlags ärendebalans

4.2. Vår bedömning

Södertälje kommuns styrdokument för ärendeberedning innehåller vägledning som möjliggör en viss grad av enhetlighet i beslutsunderlagen och tydlighet i ärendeberedningsprocessen. Det finns emellertid områden med uppenbar förbättringspotential.

Instruktionerna för utredningsarbetet kan utvecklas väsentligt. Enligt vår bedömning bör vägledningen förtydligas avseende informationsinsamling, uppdragsbeskrivningar och konsekvensbedömning.

Det är exempelvis inte tillräckligt att endast nämna att ekonomiska konsekvenser ska tas hänsyn till, utan det kan med fördel även beskrivas vad som förväntas av en sådan analys och vad som är viktigt att beakta i förslag till finansiering. Därtill bör det i vägledningen läggas till att konsekvensanalyser ska, i de ärenden det är rimligt, ställas mot fullmäktiges målområden.

Vi har noterat att samtliga nämnder inte använder framtagen kvittensblankett. Exempelvis använder samhällsbyggnadskontoret så kallade projektbeställningar. En ytterligare notering utifrån de uppdragsbeskrivningar vi tagit del av från de olika nämnderna är att de inte innehåller samma uppgifter. För att säkerställa enhetlighet och kvalitet i hur nämnder tillser ärendens inriktning bör instruktioner formuleras i vägledningen.

När handläggare ska utforma en tjänsteskrivelse finns en mall och vissa instruktioner att tillgå. För att säkra tjänsteskrivelsers kvalitet och enhetlighet bör det formuleras mer ingående instruktioner kring innehållet i dess olika delar. I nuläget framgår exempelvis inte vad en sammanfattning bör innehålla.

Vidare noterar vi att förslag till beslut ligger som sista punkt i tjänsteskrivelsen. Det finns anledning att inleda tjänsteskrivelsen med detta avsnitt, för att öka överskådligheten och läsvänligheten. Den dispositionen används exempelvis i riksdagsmotioner. Samma utformning, med förslag till beslut i inledningen, kan även övervägas att tillämpas i protokollen.

Avslutningsvis finns behov av att samla samtlig vägledning och mallar i ett dokument i syfte att underlätta för handläggare och utredare. I nuläget är mallen och vägledningen för förstudier samt kvittensblanketter frånskild övrig vägledning.

4.3. Nämndspecifika instruktioner och riktlinjer

Kommunstyrelsen

Av arbetsordningen framgår att kommunstyrelsen utser ett personalutskott med uppdrag att bland annat handlägga ärenden som rör kommunen som arbetsgivare och vid behov bereda

personalärenden som ska behandlas av hela kommunstyrelsen. Hållbarhetsutskottet har till uppgift att bereda övergripande och strategiska hållbarhetsfrågor, såsom miljö- och klimatfrågor, folkhälsofrågor och mänskliga rättigheter samt andra frågor som kan beaktas ur ett brett hållbarhetsperspektiv.

I reglementet anges att när kommunstyrelsen bereder frågor av övergripande karaktär, vilka berör äldres eller handikappades förhållanden, ska pensionärsrådet samt handikapprådet underställas för yttrande. Beredning rörande exploatering som är av strategisk eller större ekonomisk betydelse samt sådana exploateringar som förknippas med nya ekonomiska åtaganden som inte finns beslutade i Mål och budget, ansvarar kommunstyrelsen för.

I *Instruktion för stadsdirektören* anges att stadsdirektören har ett ansvar för beredning av samtliga ärenden inför behandling i kommunstyrelse och kommunfullmäktige. Ärenden som ska passera bolag eller nämnd innan det når kommunstyrelsen ska inom tjänsteorganisationen samberedas med stadsdirektören innan behandling i nämnd eller bolagsstyrelse.

Kommunstyrelsen har även ett särskilt ansvar för att dokument- och ärendehantering i kommunen som helhet uppfyller kraven i *Dokument- och ärendehantering i Södertälje kommun*.

Enligt uppgift arbetar kommunstyrelsens kontor utefter en ärendeberedningsmodell som vi tagit del av i form av en presentation med tillhörande beskrivning i textformat. I presentationen beskrivs ärendeberedningsprocessen från att uppdrag lämnas till att kommunstyrelsen fattat beslut.

Stadsbyggnadsnämnden

I nämndens reglemente kan utläsas att nämnden ska svara för utredningar och planering i strategiska och översiktliga trafikfrågor och efter samråd med tekniska nämnden lägga fram förslag till lösningar. Samhällsbyggnadskontoret och dess chef har ett särskilt ansvar gentemot nämnden för beredning.

Som tidigare nämnt har samhällsbyggnadskontoret tagit fram en mall för så kallade projektbeställningar. Deras syfte är klargöra inriktningen och omfattningen på projektet. Mallen täcker flera väsentliga områden och den faktiskt tillämpningen av mallen är tillfredsställande i de projektbeställningar vi tagit del.

Samhällsbyggnadskontoret har även tagit fram en beskrivning av detaljplansprocessen som riktar sig till exploatörer och fastighetsägare och en processbeskrivning vid externa ansökningar om planbesked, som beskriver denna process i övergripande drag.

Till hjälp i det praktiska utredningsarbetet finns framtagna checklistor för strukturplaner, detaljplaner och förprövning av planbesked.

Kultur- och fritidskontoret

Enligt nämndens reglemente har kultur- och fritidskontoret och dess chef ett särskilt ansvar gentemot nämnden för beredning. I övrigt finns inga framtagna riktlinjer för ärendeberedningen.

Enligt kontorschefen arbetar kultur- och fritidskontoret utefter samma ärendeberegningsmodell som kommunstyrelsens kontor och kontorets ledningsgrupp tog del av presentationen i oktober 2017.

Äldreomsorgsnämnden

Enligt nämndens reglemente har äldreomsorgskontoret och dess chef ett särskilt ansvar gentemot nämnden för beredning.

Social- och omsorgskontoret tog 2016 fram en skriftlig rutin för ärendehantering i syfte att säkerställa att ärenden som ska till nämnd är av god kvalitet och följer tidsplanen. För varje steg i ärendeberegningsprocessen beskrivs vilka åtgärder som ska vidtas, vem som är ansvarig och hur aktuellt steg ska hanteras. Bland annat anges att vilket ansvar handläggaren har vid samberedningar och för att skrivelsen är kvalitetssäkrad.

4.4. Vår bedömning

Kontorschefers och stadsdirektörens ansvar för ärendeberegningsprocessen är angivet i reglementen och instruktion vilket bidrar till tydlighet.

Äldreomsorgsnämnden är den enda nämnden som har en egen framtagen ärendehanteringsvägledning. Vägledningen är uttömmande och ger en tydlig bild av ärendeberegningsprocessen.

Stadsbyggnadskontoret har tagit fram ändamålsenliga hjälpmedel för utredningsprocessen. Process- och rutinbeskrivningen är dock av övergripande karaktär, i likhet med den som kultur- och fritidskontoret samt kommunstyrelsens kontor arbetar utefter. Denna dokumentation kan utvecklas.

5. Ansvarsfördelning och dialog i ärendeberegningsprocessen

5.1. Dialog och rollfördelning mellan politiker och tjänstemän

Kommunstyrelsen

Merparten av de intervjuade lyfter fram att dialogen mellan politiker och tjänstemän är välfungerande. Tjänstemannaorganisationen tar fram beslutsunderlagen relativt självständigt och det finns en tydlig rollfördelning mellan tjänstemän och politiker.

I förstadiet av arbetet med föredragningslista träffas ordförande, stadsdirektör och kanslichef. Vid detta tillfälle presenteras det beslutsunderlag som finns framtaget för stunden. Ordförande har där möjlighet att efterfråga ytterligare ärenden som ska beredas och läggas på föredragningslistan.

Innan kommunstyrelsens sammanträde hålls ett presidiummöte med tjänstemän och partiernas gruppledare. Här presenteras föredragningslistan och möjlighet ges att ställa frågor om särskilda ärenden. Mötet brukar dock inte vara längre än 30 minuter, varför det blir nödvändigt med ytterligare kontakt mellan politiker och tjänstemän. Majoritetspartierna har exempelvis så kallade måndagsmöten dit tjänstemän blir kallade.

Stadsbyggnadsnämnden

De intervjuade upplever att dialogen mellan politiker och tjänstemän fungerar väl i sin helhet. Det finns, liksom i kommunstyrelsen, en tydlig uppdelning i politikernas och tjänstemännens roller i ärendeberedningsprocessen. Ordförande har veckovisa avstämningar med samhällsbyggnadsdirektör där de bland annat går igenom kommande sammanträden och inriktningen på särskilda ärenden.

Två veckor innan nämndsammanträdet hålls ett förstärkt presidiummöte där representanter från samtliga partier deltar tillsammans med tjänstemän. Vid detta tillfälle tar politiker för första gången del av beslutshandlingarna. Oppositionspartiernas ärendedialog med tjänstemännen inleds vanligtvis i samband med detta möte.

Äldreomsorgsnämnden

I intervjuerna framkom det inga synpunkter på dialogen eller på rollfördelningen mellan tjänstemännen och de politiska företrädarna. Ordförande och kontorschef har regelbunden kontakt och träffas en gång i veckan. Vid dessa tillfällen behandlas ärendeåtgärder och ibland är även utredare med på detta möte.

Liksom i övriga nämnder sker en ärendedragning vid de förstärkta presidiummötena två veckor innan nämndsammanträde. Vid dessa möten närvarar ekonomischef och kontorschef. Mötena är relativt korta och ärenden behandlas sällan ingående. Mellan presidiummötena och nämndsammanträdet träffas respektive partigrupper och kan vid dessa tillfällen tillkalla tjänstemän för ytterligare information.

Kontorschef uppger att de från kontorets sida jobbar aktivt med ärendedragningar genom informationsärenden på nämndsammanträden.

Kultur- och fritidsnämnden

Dialogen mellan politiker och tjänstemän upplevs överlag som fungerande och ansvarsfördelningen som tydlig. Ordföranden har löpande avstämningar med kontorschef och vid behov deltar även enhetschefer.

Ungefär två veckor innan nämndsammanträde hålls ett förstärkt presidiummöte där dagordningen avhandlas och möjlighet för att ställa frågor finns. Därefter skickas handlingar ut.

Intervjuade politiker uppger att framförhållningen i beslutsärenden inte är tillräcklig. Detta beskrivs dock inte som ett symptom förorsakat av bristfällig dialog. Istället framhålls bristande planering inom tjänstemannaorganisationen.

5.2. Rollfördelning inom tjänstemannaorganisationen

Rollfördelningen inom tjänstemannaorganisationen är relativt likartad inom granskade nämnders kontor.

Som tidigare nämnt finns kontorschefers/kommundirektörs ansvar för ärendeberedningsprocessen angivet i reglementen och vägledning, uppdragen konkretiseras genom olika former av uppdragsbeskrivningar och rollfördelningen preciseras dels i nämndspecifika processbeskrivningar och dels i den presentation som kultur- och fritidskontoret och kommunstyrelsens kontor arbetar utefter.

I kommunövergripande ärenden och i ärenden som ska upp till kommunstyrelsen ska det, som tidigare nämnts, genomföras en sammanhållen ärendeberedning. Ansvarsfördelningen i denna process är inte tydligt dokumenterad men ingen av intervjuade kontorschefer upplever problem i den sammanhållna beredningen avseende rollfördelningen. Processledare är utvald handläggare/utredare från det kontor där ärendet initierats. Övriga kontor involveras genom rollen som referensgrupp.

Kultur- och fritidskontoret särskiljer sig från övriga kontor genom att de inte har tillgång till egna utredningsresurser. Om ett ärende inte bedöms kunna utredas inom kontoret skickas en beställning till en central utredningsenhet på kommunstyrelsens kontor. Utredarna på utredningsenheten har sakområden de följer särskilt men ska vid behov även kunna användas i utredningar avseende andra områden. Både intervjuade nämndledamöter och kontorschef anser att det vore bättre om kontoret hade egna utredningsresurser.

Stadsbyggnadskontoret har en speciell rutin för att säkerställa en korrekt inriktning på ärenden. Om ett ärende anses vara av särskilt komplicerad karaktär går det inledningsvis till en så kallad förprövningsgrupp, bestående av experter inom olika områden. Förprövningsgruppen lämnar sedan en rekommendation till ledningsgruppen som därefter bestämmer hur man ska gå vidare med ärendet.

5.3. Vår bedömning

Rollfördelningen och dialogen mellan politiska företrädare och förvaltningen är likartad inom granskade nämnder. Överlag upplever intervjupersonerna rollfördelningen och dialogen mellan politiker och tjänstemän som tydlig och fungerande. Vår bedömning är att nuvarande struktur ger förutsättningar till ett fungerande samspel.

Ett större problem än dialogen mellan politiker och tjänstepersoner uppges av flera intervjuade vara dialogen mellan förtroendevalda från olika nämnder. Det finns ett behov av att bättre förankra beslut som berör andra nämnders ansvarsområde, för att undvika att beslut i en nämnd motverkar en annan nämnds mål eller plan för sin verksamhet. Den sammanhållna ärendeberedningsprocessen syftar till att minimera denna typ av problematik, men tycks i vissa fall vara bristande.

Rollfördelningen inom tjänstemannaorganisationen är tydligast dokumenterad inom socialkontoret. Intervjuade företrädare för övriga tre kontor upplever dock inga praktiska oklarheter i rollfördelningen.

Även om rollfördelningen upplevs som tydlig inom tjänstemannaorganisationen kan det finnas anledning att dokumentera ärendeberedningsprocessen tydligare. För det första förenklar det för nyanställda att lära sig förvaltningens beredningsrutiner. För det andra ökar chansen att fastslagna rutiner består över tid. För det tredje är kartlagda processer en förutsättning för utvecklingsarbete som görs i enlighet med "Lean production"², vilket är en styrmetod som kommundirektör och kanslichef uppgjer att kommunen arbetar utefter.

² Lean production brukar beskrivas som ett helhetssystem för produktion och organisation som innefattar både organisationsvärderingar liksom diverse förbättringsverktyg. Syftet är att identifiera och eliminera de faktorer som inte bidrar till värde för kunden.

6. Vidtagna åtgärder för att förbättra ärendeberegningsprocessen

I syfte att effektivisera beredningsprocessen har förvaltningen genomfört ett förbättringsarbete utifrån styrningsprinciperna i Lean production. Framförallt reducerades ledtiderna mellan beslut i nämnd, kommunstyrelse och kommunfullmäktige. Enligt uppgift kan numera kommunstyrelsen ta beslut i ett ärenden som behandlats i nämnd en månad innan. På grund av personalbyten planeras ytterligare utbildningsinsatser i detta arbete.

Nyligen övergick kommunen till att skicka ut beslutsunderlag digitalt till nämndledamöter. Åtgärden förväntas resultera i snabbare utskick och samtliga intervjupersoner ställer sig positiva till förändringen.

I nuläget arbetar förvaltningen med en förstudie om ett kommungemensamt IT-stöd för dokument- och ärendehantering. På samhällsbyggnadskontoret används systemet Public 360 vilket visat sig ställa särskilda krav på mallarna. Nuvarande mallar är inte helt anpassade utefter dagens IT-system på övriga kontor, varför en viss modifiering är nödvändig.

På samhällsbyggnadskontoret är däremot samtliga använda mallar kompatibla med det digitala ärendehanteringssystemet. Systemet möjliggör, förutom förenklade informationsöverföringar, bland annat att bättre kvalitetssäkring och minskad sårbarhet i ärendeberegningsprocessen. De senaste digitaliseringsåtgärder som vidtagits på kontoret är att skapa en digital tjänst för extern inkomna ärenden, exempelvis bygglovsansökningar.

Samhällsbyggnadskontorets utbyggda digitala dokument- och ärendesystem kan emellertid inte utnyttjas i full utsträckning på grund av övriga kontors äldre system. Vid samarbete med exempelvis kommundelsnämnderna krävs enligt samhällsbyggnadsdirektör en återgång till "pappersformat".

6.1. Vår bedömning

Kommunen har genomfört åtgärder som förbättrat ärendeberegningsprocessen och utreder i nuläget förutsättningarna för att upphandla ett kommungemensamt IT-stöd för dokument- och ärendehantering.

Arbetet med att effektivisera och kartlägga ärendeberegningsprocessen skiljer sig dock relativt markant mellan granskade nämnder. Samhällsbyggnadskontoret har kommit längst i arbetet med att effektivisera flödena. För att de fullt ut ska kunna utnyttja sitt digitaliserade IT-stöd krävs dock ett liknade arbete i övriga nämnder.

7. Beslutsunderlagets kvalitet

Det förekommer flera definitioner av begreppet kvalitet. Exempelvis kan kvalitet definieras utifrån hur väl produkten motsvarar användarnas subjektiva preferenser, produktens överensstämmelse med uppsatta kriterier eller produktens värde relativt produktionskostnaden.³

³ Garvin. 1986. What Does "Product Quality" Really Mean? *Sloan Management Review*, 26:1, s. 25-43.

Vår bedömning av beslutsunderlagens kvalitet utgår från beslutsfattares möjlighet att kunna fatta välinformerade beslut och överensstämmelsen med fastställda kriterier. Det ligger, i detta fall, ingen inneboende konflikt mellan dessa två bedömningsgrunder.

7.1. Äldreomsorgsnämnden

Av intervjuerna framkommer relativt delade uppfattningar om äldreomsorgsnämndens beslutsunderlag. En intervjuperson anser att kvaliteten överlag är tillfredställande och en annan påtalar vissa brister. Den kritik som riktas mot beslutsunderlagen rör bland annat otydlighet i beslutsformuleringar och hastigt genomarbetade konsekvensbedömningar.

I granskningen ingår beslutsunderlagen i ärendena "Ny ersättningsnivå hemtjänst" (ÄON 17/042) och "Motion Avskaffa den kylda maten" (ÄON 17/032).

Ny ersättningsnivå hemtjänst

Tjänsteskrivelsens ärenderubrik har användbara sökord, det anges vilka handlingar nämnden ska använda som beslutsunderlag, vilka kopia ska skickas till och kontorets förslag framgår i klartext. Därtill är sammanfattningen lagom lång och behandlar ärendets mest väsentliga delar.

I ärendet beskrivs svårigheten med att bestämma en adekvat ersättningsnivå för hemtjänst och ger exempel på konsekvenser av en för låg ersättningsnivå. Kontorets rekommendation till nämnden var att fastställa ersättningen till 410 kr per utförd hemtjänsttimme – en höjning med 20 kr per timme.

Det framgår inte varför en höjning till 410 kr per timme bedöms som rimlig eller vilka överväganden som ligger bakom uppräknings till den föreslagna summan. Vidare saknas en redovisning av höjningens ekonomiska konsekvenser för nämnden och hur den eventuella kostnadsökningen ska finansieras.

Motion "Avskaffa den kylda maten"

Tjänsteskrivelsens rubrik är ändamålsenlig och det anges vilka handlingar som nämnden ska använda beslutsunderlag samt vilka kopia ska skickas till. Därutöver ger sammanfattningen en god inblick i ärendet.

Ärendebeskrivningen med aktuella utgångspunkter återges i ett yttrande över motionen. Det är välformulerat och ger läsaren tillräckligt med information.

Kontorets förslag till äldreomsorgsnämnden är formulerad enligt följande: "Äldreomsorgsnämnden avstyrker motionen". Beslutets innebörd framgår således inte i klartext, då det inte framgår vilken motion som åsyftas.

7.2. Kultur- och fritidsnämnden

Från politiskt håll riktas i intervjuer relativt tydlig kritik mot beslutsunderlagens kvalitet. Det framkommer synpunkter på bland annat sammanfattningar och konsekvensanalyser. Därtill uppger intervjupersonerna att utskick av beslutsunderlagen ibland skickas tätt inpå sammanträdesmötena och att beredningen av vissa ärenden drar ut på tiden. Enligt intervjuade politiker har nämnden påtalat dessa brister för kontoret vid flera tillfällen.

I granskningen ingår beslutsunderlagen i ärendena "Taxor och avgifter för anläggningar och lokaler 2018" (KFN 17/069) och "Fördelning av medel till Ung Fritid" (sammanträde den 1 mars).

Taxor och avgifter för anläggningar och lokaler 2018

Tjänsteskrivelsens ärenderubrik är tydlig, det anges vilka handlingar nämnden ska använda som beslutsunderlag, till vilka kopia ska skickas och kontorets förslag till beslut är tydligt.

I tjänsteskrivelsen beskrivs att flera av kommunens föreningar har en ansträngd ekonomi och att majoritetspartierna föreslagit ett ökat aktivitetsbidrag för idrottsföreningarna 2018 och 2019. Kontoret gör bedömningen att en generell avgiftshöjning skulle motverka önskad effekt av det höjda aktivitetsbidraget. Därför gjordes främst "smärre redaktionella" ändringar i taxor och avgifter.

Det är otydligt för vilka taxor och avgifter dessa mindre förändringar gjorts, hur stor uppräkningsgrad är och vilka överväganden som ligger bakom justeringen. Vidare bedöms förslaget inte innebära några ekonomiska konsekvenser, vilket framstår som orimligt med tanke på att taxors och avgifters storlek i allra högsta grad är relaterat till nämndens ekonomi. För att bedöma de ekonomiska konsekvenserna hade det varit nödvändigt att jämföra förväntade kostnadsökningar för exempelvis lokalvård, el och värme med den förväntade inkomstökningen av justerade taxor och avgifter.

Fördelning av medel till Ung Fritid

Tjänsteskrivelsen har en tydlig ärenderubrik, anger vilka handlingar nämnden ska använda som beslutsunderlag och till vilka kopia ska skickas. Därutöver tar sammanfattningen upp de väsentligaste delarna av ärendet.

Beskrivningen av de ekonomiska konsekvenserna och finansieringen är av övergripande karaktär, men i rådande skede ändå tillräcklig. Överlag ger tjänsteskrivelsen en god inblick i frågan.

7.3. Kommunstyrelsen

Kvaliteten på beslutsunderlagen upplevs från intervjuade politiker som ojämn. Dessutom framkom vissa synpunkter för en intervjuad på att utskicket av beslutsunderlag ofta var försenat.

I granskningen ingår beslutsunderlagen i ärendena "Effektivare arbetsmarknadsarbete" (KS 17/225) och "Bidrag från Destination Södertälje 2018" (KS 18/756).

Effektivare arbetsmarknadsarbete

Ärendets beslutsunderlag utgörs av en tjänsteskrivelse, rapporten "Vi bygger ett inkluderande Södertälje med tillväxt och en arbetsmarknad för alla" samt kommunstyrelsen uppdrag "Hur den samlade kommunkoncernen ytterligare effektiviserar sitt arbetsmarknadsarbete".

Tjänsteskrivelsen anger vilka handlingar nämnden ska använda som beslutsunderlag och sammanfattningen ger givet ärendets omfattning en god inblick av vad ärendet handlar om.

Rapporten ger tydliga svar på givna frågeställningar och sammanfattar föreslagna åtgärder vilket ger läsaren en god inblick utan att läsa hela rapporten.

Enligt kommunstyrelsens beslut (2017-09-01) skulle uppdraget återrapporteras senast i november 2017. Ärendet behandlades dock på kommunstyrelsens sammanträde den 2 februari 2018.

I tjänsteskrivelsen anges inte samtliga aktörer som bör få kopia på beslutet, vilket behövde korrigeras i sammanträdesprotokollet.

Bidrag från Destination Södertälje för 2018

Ärendets beslutsunderlag utgörs av kommunstyrelsens kontors tjänsteskrivelse, inklusive bilaga.

Tjänsteskrivelsens ärenderubrik är informativ, det anges vilka handlingar nämnden ska använda som beslutsunderlag och beskrivningen av ekonomiska konsekvenser samt finansiering är tillräcklig.

Det saknas förslag på vilka kopia ska skickas till och kontorets förslag till beslut framgår inte i klartext. Vidare är det oklart vilka principer för utbetalning av bidrag som är gällande. I tjänsteskrivelsen refereras till principer godkända av kommunstyrelsen 2015-03-27 § 65, men principer för utbetalning av bidrag återfinns varken i protokollet eller i beslutsunderlaget.

7.4. Stadsbyggnadsnämnden

Samtliga av intervjuade nämndledamöter är nöjda med beslutsunderlagets kvalitet. Ibland kan dock handlingar skickas ut tätt inpå nämndsammanträdet.

I granskningen ingår beslutsunderlagen i ärendena "Planbesked för Haren 9 och 16" (SBD-2017-01143) och "Strukturplan Hovsjö" (SBN 2018-00153).

Planbesked för Haren 9 och 16

Beslutsunderlagen består av en tjänsteskrivelse och en ansökan om planbesked.

Tjänsteskrivelsen innehåller en kort och kärnfull sammanfattning, en informativ rubrik och anger vilka handlingar som nämnden ska använda som beslutsunderlag samt till vilka kopia skickas. Argumentationen följer en röd tråd och bedömningen är välmotiverad. Förslaget till nämnden hade varit tydligare om *kommunen* specificerades i meningen "Kommunen avser att inleda planläggning för Haren 9 och 16."

Strukturplan Hovsjö

Beslutsunderlaget utgörs av en tjänsteskrivelse (SBN-2018-00153).

Tjänsteskrivelsens rubrik är ändamålsenlig, anger vilka handlingar som nämnden ska använda som beslutsunderlag samt till vilka kopia skickas. Därtill är kontorets förslag till beslut tydligt och det anges hur förslaget ska finansieras.

Sammanfattningen innehåller dock samtlig information om ärendet och har därmed inte en sammanfattande funktion.

7.5. Vår bedömning

Överlag följer granskade tjänsteskrivelser dispositionen i fastställd mall och är därmed enkla att orientera sig i. I övrigt är beslutsunderlagets av varierande kvalitet.

De två mest vanligt förekommande bristerna i beslutsunderlagen rör beslutsformuleringar och konsekvensbedömningar. Vad gäller ekonomiska konsekvensbedömningar är inte problemet att de brister i sin utformning, utan att de är helt frånvarande. I en framtida revidering av vägledningen bör kommunstyrelsen överväga att tydliggöra i vilka frågor det kan vara relevant att undersöka ekonomiska konsekvenser.

I vägledningen finns instruktioner för hur beslutsformuleringar ska formuleras. Förklaringen till att vissa beslutsformuleringar inte framgår i klartext är därmed inte bristande vägledning.

8. Svar på revisionsfrågorna

Nedan besvaras granskningens revisionsfrågor.

Revisionsfråga	Svar
Är riktlinjer och rutiner utformade så att de säkerställer kvaliteten i ärendeberegningsprocesserna?	<p>Delvis. Kommunens ärendeberegningsprocess innefattar flera ändamålsenliga delmoment. Bland annat säkerställer de olika formerna av uppdragsbeskrivningar att uppdraget får rätt inriktning och omfattning, att kontorschef och/eller stadsdirektör ska skriva under beslutsunderlaget innebär en kvalitetskontroll och samberedningen av kommunövergripande ärenden säkerställer att berörda nämnders perspektiv beaktas.</p> <p>I dagsläget ställs dock inga krav i kommunens riktlinjer på att uppdragsbeskrivningar ska användas eller på deras innehåll. Denna frånvaro riskerar den kvalitetssäkring som användandet av grundliga projektbeställningar innebär.</p> <p>Det är endast ett kontor som övergått till en helt digitaliserad ärende- och dokumenthantering. Ur en kvalitets- och effektivitetsaspekt finns flera skäl för förvaltningen att införa ett gemensamt system. I dagsläget pågår ett arbete med en förstudie avseende ett införande av ett sådant IT-stöd.</p>
Är ärendeberegningsprocesserna dokumenterade?	<p>Delvis. I de kommungemensamma riktlinjerna finns den övergripande processen beskriven. På kontorsnivå har social- och omsorgskontoret tagit fram en mer detaljerad processbeskrivning. Övriga kontor har inte gjort ett motsvarande arbete.</p>
Finns en tillräcklig grad av styrning och formalisering av beslutsunderlagets utformning och innehåll (allsidighet, koppling till styrdokument, konsekvenser, handlingsalternativ m.m.)?	<p>Delvis. Det finns framtagna mallar för bl.a. tjänsteskrivelser och förstudier. I den kommunövergripande vägledningen finns vissa instruktioner för beslutsunderlagets innehåll. Vägledningen är dock inte tillräckligt uttömmande avseende flera väsentliga delar, bland annat sammanfattningar och konsekvensanalyser.</p>
Finns det i ärendeberegningsprocessen tydliga roller mellan den politiska organisationen och tjänstemannaorganisationen, samt inom tjänstemannaorganisationen?	<p>Ja. I ärendeberegningsprocessen är ansvarsfördelningen mellan den politiska företrädaren och tjänstemännen tydlig och upplevs som välfungerande från båda parter.</p> <p>Rollfördelningen inom tjänstemannaorganisationen anges i övergripande styrdokument och i nämndspecifika processbeskrivningar. Bland tjänstemän och politiker uppfattas rollfördelningen som tydlig.</p>

Finns en tillräcklig dialog mellan beslutsfattare och tjänstemän i beredningen av ett nämndsärende?	Ja. Dialogen mellan tjänstemän och beslutsfattare är likartad inom samtliga granskade nämnder. Ordförande har regelbunden kontakt med kontorschef eller stadsdirektör, i förstärkta presidie möten ges samtliga partiföreträdare möjlighet att ställa frågor om ärenden och tjänstemän brukar även närvara vid partigruppernas möten inom nämndsammanträden. Intervjuade uppger att dialogen överlag är välfungerande.
Vilka åtgärder har vidtagits för att effektivisera flödena i ärendeberedningsprocesserna?	Förvaltningen har genomfört arbete enligt Lean production kortat ned ledtider i ärendeberedningsprocessen mellan beslut i nämnd, kommunstyrelse och kommunfullmäktige. Längst i utvecklingsarbetet har samhällsbyggnadskontoret kommit och framförallt avseende digitaliseringen av ärendehantering.

Södertälje den 17 maj 2018

Andreas Halvarsson
EY

Herman Rask
EY

9. Källförteckning

Arbetsordning för kommunstyrelsen.
Avstämning kring uppdraget Kulturplan 2017-12-11.
Barnchecklista.
Dokument- och ärendehantering i Södertälje kommun, 2012-09-28.
Instruktion för stadsdirektören.
Ärendeberedningsprocessen beskrivning.
Ärendebeskrivning KOF (PowerPoint presentation).
Kommungemensam ärendebalans 2018.
Kvittensblankett för uppdraget Biblioteksbus.
Kvittensbiljett för revidering av folkhälsoprogram.
Mall för tjänsteskrivelse.
Projektbeställning Upphandling av bygglovssystem.
Projektbeställning Grönstrategi.
Rapportmall.
Reglemente för äldreomsorgsnämnden.
Reglemente för kultur- och fritidsnämnden.
Reglemente för stadsbyggnadsnämnden.
Reglemente för kommunstyrelsen.
Rutin för ärendehantering, äldreomsorgsnämnden.
Sammanträdesplan 2018 för KS och KF.
Uppdragsbeskrivning för strukturplan gällande Biblioteken i Södertälje.
Uppdragsbeskrivning för förstudien "Jämställdhetens hus inom Södertälje kommun".
Ärendebalans KFN.
Ärendebalans SN.