

Revisionsrapport

Granskning av ärendebere- dningsprocessen Linköpings kommun

*Projektledare
Lena Salomon
Certifierad kommunal
revisor*

*Lina Olsson
Certifierad kommunal
revisor*

Kim Ivarsson

*Kvalitetssäkrare
Karin Jäderbrink
Certifierad kommunal
revisor*

2018/februari

Innehåll

1.	Sammanfattning	2
1.1.	Inledning	2
2.	Inledning	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Syfte och Revisionsfrågor	3
2.3.	Kontrollmål	3
2.4.	Revisionskriterier	4
2.5.	Avgränsning.....	4
2.6.	Metod.....	4
3.	Iakttagelser och bedömningar	5
3.1.	Riktlinjer, roll och ansvarsfördelning	5
3.1.1.	Iakttagelser	5
3.1.2.	Bygg- och miljönämnden	6
3.1.3.	Samhällsbyggnadsnämnden	7
3.1.4.	Bedömning.....	8
3.2.	Efterlevnad av riktlinjer och lagstiftning	9
3.2.1.	Iakttagelser	9
3.2.2.	Bygg- och miljönämnden	10
3.2.3.	Samhällsbyggnadsnämnden	11
3.2.4.	Bedömning.....	12
3.3.	Förutsättningar för beslutsfattande	13
3.3.1.	Iakttagelser	13
3.3.2.	Bygg- och miljönämnden	13
3.3.3.	Samhällsbyggnadsnämnden	14
3.3.4.	Bedömning.....	14
3.4.	Utskick av ärenden och återremittering.....	15
3.4.1.	Iakttagelser	15
3.4.2.	Bygg- och miljönämnden	16
3.4.3.	Samhällsbyggnadsnämnden	17
3.4.4.	Bedömning.....	17
4.	Sammanfattande revisionell bedömning.....	18
4.1.	Bedömningar mot kontrollmål.....	18
4.2.	Rekommendationer.....	19

1. Sammanfattning

1.1. Inledning

Linköping kommuns revisorer har utifrån gjord riskbedömning valt att granska ärendeberegningsprocessen i samhällsbyggnadsnämnden och bygg- och miljönämnden. Syftet med granskningen är att ge revisorerna ett väl underbyggt underlag för att avgöra huruvida samhällsbyggnadsnämndens och bygg- och miljönämndens interna kontroll vad gäller beredning av ärenden är tillräcklig. PwC har på uppdrag av Linköpings kommuns revisionskontor genomfört granskningen. I granskningen har elva revisionsfrågor ställts upp i syfte att besvara den övergripande revisionsfrågan.

Sammanfattningsvis bedömer vi att samhällsbyggnadsnämnden och bygg- och miljönämnden i allt väsentligt har säkerställt en tillräcklig och ändamålsenlig ärendeberegningsprocess.

Bedömningen grundar vi på att det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning vid initiering och beredning av ärenden. Bedömningen grundar sig i att det finns dokumenterade rutiner som beskriver processen och roller för beredning av ärenden. En majoritet av ledamöterna i nämnderna, anser också utifrån enkätundersökningen även att beslutade riktlinjer för hur ärenden ska beredas efterlevs. Vi bedömer att ärendehandlingar inför sammanträden skickas ut i rimlig tid. Bedömningen grundar sig i att, enligt rutinen, ska utskick ske senast en vecka före nämndens sammanträde vilket vi bedömer som rimlig tid.

I samband med granskningen har vi genomfört fyra stickprov och i granskningsrapporten återfinns förslag på hur ärendeberegningsprocessen kan förstärkas ytterligare utifrån resultatet av dessa stickprov då dessa inte fullt ut motsvarar de krav som ställs i riktlinjerna. Vi kan också konstatera att beslutsunderlag som inte bereds enligt riktlinjerna har vissa brister.

Rekommendationer

1. Vi rekommenderar nämnderna att fastställa de framtagna riktlinjerna för hur ärenden ska beredas. Detta mot bakgrund av att då respektive nämnd är ansvarig för beslut och verkställighet är det av vikt att ledamöter är överens om beredningsprocessen. Fastställer nämnderna riktlinjer för hur beredning av ärenden ska genomföras minskar risken för framtida diskussioner om hur den praktiska hanteringen skett.
2. Vi rekommenderar nämnderna att inkludera riktlinjer avseende kvalitén för nämndernas beslutsunderlag. Dessa bör beakta opartiskhet, saklighet, lagar och föreskrifter samt utformat utifrån professionell sakkunskap om det aktuella området

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Den kommunala verksamheten är bred och innefattar såväl beredning av ärenden som kan laglighetsprövas enligt kommunallagen och ärenden som kan lämplighetsprövas enligt förvaltningslagens bestämmelser.

Laglighetsprövning enligt kommunallagen innefattar de flesta beslut som en kommunal nämnd fattar, men med vissa undantag. Ärenden som kan lämplighetsprövas är exempelvis beslut enligt socialtjänstlagen, plan och bygglagen eller andra lagar där specialregler för beredning och överklagan framgår.

En god beredningsprocess är viktigt för att säkerställa att kommunala beslut fattas efter välgrundade avvägningar och att processen är rättssäker.

Linköping kommuns revisorer har utifrån gjord riskbedömning valt att granska ärendeberegningsprocessen i aktuella nämnder.

2.2. Syfte och Revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att ge revisorerna ett väl underbyggt underlag för att avgöra huruvida samhällsbyggnadsnämndens och bygg- och miljönämndens interna kontroll vad gäller beredning av ärenden är tillräcklig.

Följande revisionsfråga ska besvaras:

- Har samhällsbyggnadsnämnden och bygg- och miljönämnden säkerställt en tillräcklig och ändamålsenlig ärendeberegningsprocess?

2.3. Kontrollmål

Granskningens kontrollmål är följande:

- Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning vid initiering och beredning av ärenden?
- Finns beslutade riktlinjer för hur ärenden ska beredas inför beslut?
- Är riktlinjerna tydliga och ändamålsenliga i övrigt?
- Vilka andra (outtalade) riktlinjer och rutiner finns för ärendeberegningsprocessen i respektive nämnd?
- Följs dessa riktlinjer?
- Följs lagstiftningens regler?
- Anser de förtroendevalda i nämnderna att beslutsunderlagen håller tillräckligt hög kvalitet för att fatta välgrundade beslut?

- Är beslutsunderlagen ändamålsenligt utformade?
- Presenteras det alternativa förslag till beslut i samband med ärendeberegnning?
- Sker utskick av ärendehandlingar inför sammanträden i rimlig tid?
- Finns en oproportionerligt stor andel återremitterade ärenden?

2.4. Revisionskriterier

- Kommunallagen
- Förvaltningslagen
- Speciallagstiftning (PBL)
- Fullmäktiges styrande dokument

2.5. Avgränsning

Granskningen omfattar beredningsprocessen i samhällsbyggnadsnämnden samt bygg- och miljönämnden.

2.6. Metod

Granskningen har skett genom dokumentstudier, intervjuer, enkät samt stickprov.

Genomgång har skett av nämndernas reglementen och styrdokument med bäring mot beredningsprocessen. Därutöver har vi gått igenom nämndernas egna styrande dokument för hur ärenden ska beredas.

Intervjuer har skett med nämndernas presidier. Därutöver har t.f. samhällsbyggnadsdirektör, kontorschef för plankontoret, kontorschef för stadsmiljökontoret och kontorschef för bygglovskontoret intervjuats.

En webbaserad enkätundersökning har skickats ut till samtliga ordinarie ledamöter och ersättare i nämnderna. Syftet med enkäten har varit att kontrollera hur de förtroendevalda ledamöterna upplever nämndens beredningsprocess. Den huvudsakliga frågeställningen som behandlas i enkäten är huruvida beredningen håller tillräcklig kvalitet för att fatta välgrundade beslut. Enkäten har skickats ut i två omgångar med två påminnelser. Svarsfrekvensen blev 48.78 %. Totalt 20 personer, varav 9 från Samhällsbyggnadsnämnden och 11 från Bygg- och miljönämnden har besvarat enkäten. Av de svarande är 14 ledamöter ordinarie och 6 är ersättare, varav 12 tillhör majoriteten och 8 oppositionen. Resultatet av enkäten redovisas löpande i rapporten.

Ett stickprov har även genomförts av fyra ärenden. Stickprovet har avsett två ärenden per nämnd. I stickprovet har granskning skett avseende huruvida upprättade rutiner för ärendeberegningsprocessen efterlevs.

Rapporten har varit föremål för sakgranskning av de intervjuade.

3. *Iakttagelser och bedömningar*

3.1. *Riktlinjer, roll och ansvarsfördelning*

*Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning vid initiering och beredning av ärenden?
Finns beslutade riktlinjer för hur ärenden ska beredas inför beslut?
Är riktlinjerna tydliga och ändamålsenliga i övrigt?
Vilka andra (outtalade) riktlinjer och rutiner finns för ärendeberedningen i respektive nämnd?*

3.1.1. *Iakttagelser*

I *Huvudreglemente för Linköpings kommuns nämnder*, senast reviderad 2016-12-11, anges att ordföranden ansvarar för att de ärenden som skall handläggas av nämnden bereds och föredras i vederbörlig ordning. Ordförande ansvarar för att kallelse utfärdas till nämndens sammanträden.

Vidare framgår att kallelsen ska vara skriftlig och innehålla uppgift om tid och plats för sammanträdet. Kallelsen ska på lämpligt sätt tillställas varje ledamot och ersättare samt annan förtroendevald som får närvara, i god tid före sammanträdet. En ledamot som är förhindrad att delta i ett sammanträde eller i en del av ett sammanträde, bör snarast anmäla detta till nämndens sekreterare.

Slutligen anges att föredragningslistan ska följas under sammanträdet. Ordförande bestämmer i vilken utsträckning handlingar som tillhör ett ärende på föredragningslistan skall bifogas kallelsen.

Kommunstyrelsens sekretariat har upprättat *Linköpings kommuns ärendehandbok*. Ärendehandboken ska ligga till grund för det nämndadministrativa arbetet. Den behandlar bland annat beslutsunderlag, tjänsteskrivelser till nämnd och remissvar. Ärendehandboken syftar till att vara behjälplig för exempelvis handläggare, registrator, nämndsekreterare, chef eller förtroendevald. Ärendehandboken finns både i tryckt upplaga och på kommunens webbplats.

Kommunens ärendeberedning hanteras till största delen digitalt med hjälp av dokument- och ärendehanteringssystemet W3D3. Den digitala ärendehanteringen bygger på att de mallar som finns i W3D3 används, för att ge ärendeberedningen inom kommunen ett enhetligt intryck och säkerställa att nödvändiga uppgifter tillförs. Handboken beskriver även de tjänstemannaroller som är kopplade till ärendeberedningsprocessen.

Vidare framgår att ärendena behöver diarieföras. En tidsplan ska upprättas och ärendet måste normalt vara klart inom tre till fyra veckor före sammanträdet. I kommunen tillämpas den så kallade ettans princip som innebär att en handläggare eller en nämnd får huvudansvaret för beredningen av ett ärende. Med det följer ansvaret att samråda med

dem som berörs av ärendet, inom och utanför den egna organisationen och därefter skriva fram förslag till beslut.

Vid myndighetsutövning gäller särskilda regler. Vid ett beslut som omfattas av myndighetsutövning ska en redogörelse för hur den enskilde som är berörd av ärendet underrättas om innehållet i förslaget och ges möjlighet att yttra sig. Det uppges vara viktigt att varje förvaltning har rutiner för en korrekt hantering av ärenden som är specifika för den förvaltningen och nämnden. Ärendeberegningsprocessen ska resultera i handlingar som belyser ärendet allsidigt, är klart och enkelt skrivna, innehåller ett tydligt förslag till beslut, en sammanfattning och nödvändig utredning.

Förvaltningen använder sig av en verksamhetshandbok som finns publicerad på intranätet. Verksamhetshandboken syftar till att vara ett stöd för tjänstemännen i arbetet. Boken innehåller bland annat processbeskrivning och skiss över beregningsprocessen. Det finns även rutiner, checklistor och riktlinjer sammanställda där avseende beregningsprocessen.

3.1.2. Bygg- och miljönämnden

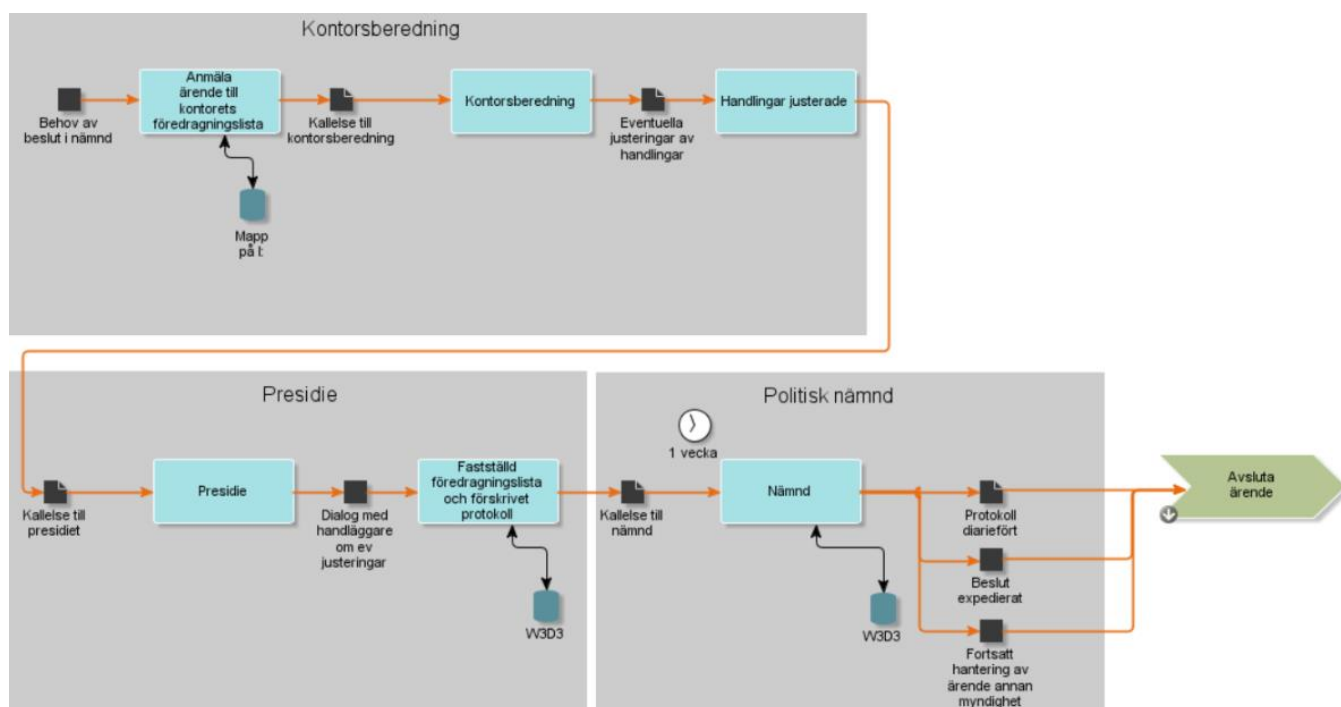
Bygg- och miljönämnden har inte fastställt regler för beregningsordningen. Nämnden har dock en framtagen rutin för beregningsprocessen till nämnd, framtagen 2017-10-20 av förvaltningen. Det arbetssätt som beskrivs i rutinen följer det arbetssätt som beskrivs i *Linköpings kommuns ärendehandbok*.

På kontorsberegningsprocessen går kontorschefer, avdelningschefer och nämndsekreterare igenom ärenden som handläggare anmält. Nämndsekreteraren sammanställer kallelse inför presidieberegningsprocessen och stämmer av med kontorschefer.

Inför presidiet får ordförande och vice ordförande ett förslag på dagordning med de ärenden som ska behandlas på presidiet, inga handlingar skickas ut. Kontorschefer, avdelningschefer och berörda handläggare deltar vid presidieberegningsprocessen och kallas av nämndsekreterare. Handläggaren föredrar ärendet kort för presidiet. Informationsärenden som är av karaktären redovisningar av rapporter och projekt föredras inte på presidiet utan endast på nämnden. På presidiet fastställs dagordningen till nämnden.

Vidare framgår hur anmälan av ärenden till föredragningslistan görs, utformning av tjänsteskrivelse, rutin för bygglovskontoret, rutin för miljökontoret samt utskick till nämnd. Det finns även tidsangivelser när handlingar ska vara färdigställda samt när utskick till nämnd sker.

De intervjuade anser att roll- och ansvarsfördelningen är tydlig i beregningsprocessen. Det uppges inte finns några outtalade riktlinjer avseende beregningsprocessen.

Bild 1: Rutin för beredningsprocessen, bygg-och miljönämnden

Källa: Förvaltningens verksamhetshandbok (MoS)

3.1.3. Samhällsbyggnadsnämnden

Samhällsbyggnadsnämnden har inte fastställt riktlinjer för beredningsordningen. Nämnden har dock en framtagen rutin för beredning av ärenden till nämnd. Det arbetsätt som beskrivs i rutinen följer det arbetsätt som beskrivs i *Linköpings kommuns ärendehandbok*. Dokumentet avseende beredning av ärenden till samhällsbyggnadsnämnden har godkänts 2017-10-03 och är en intern rutin.

I rutinen framgår att handläggaren föredrar ärendet vid kontorsberedningen. På presidiet föredrar avdelningscheferna ärendena för politiken. Vid nämndssammanträdet svarar kontorschef och direktör på de flesta frågor kring ärendena. Innan ett ärende anmäls ska avdelningschefen ha godkänt att ärendet är redo för politisk behandling. Det är upp till varje avdelningschef att klargöra avdelningens rutin för detta. När avdelningschefen gett klartecken så anmäler handläggaren ärendet till kontorsberedningens föredragningslista. Tidsangivelse finns avseende detta. Det framgår även i rutinen att efter inlämning till kontorsberedningen läses tjänsteskrivelserna av avdelningschefer, nämndsekreterare, kontorschef och i förekommande fall direktören. Det anges vidare att nämndsekreteraren anmäler de ärenden som ska vidare från kontorsberedningen till presidiet och nämnd inklusive tidsangivelse för när handlingar ska skickas till presidiet.

Det har under granskningen framkommit att det vid kontorsberedning samt presidieberedning sker en avvägning avseende om ärendet ska gå vidare till nämnden för beslut eller om beslut ska fattas via delegation. Nämnden har under 2017 t.ex. delegerat till ordförande att svara på remisser i det fall det t ex är behov av skyndsamt beslutsfattande gäl-

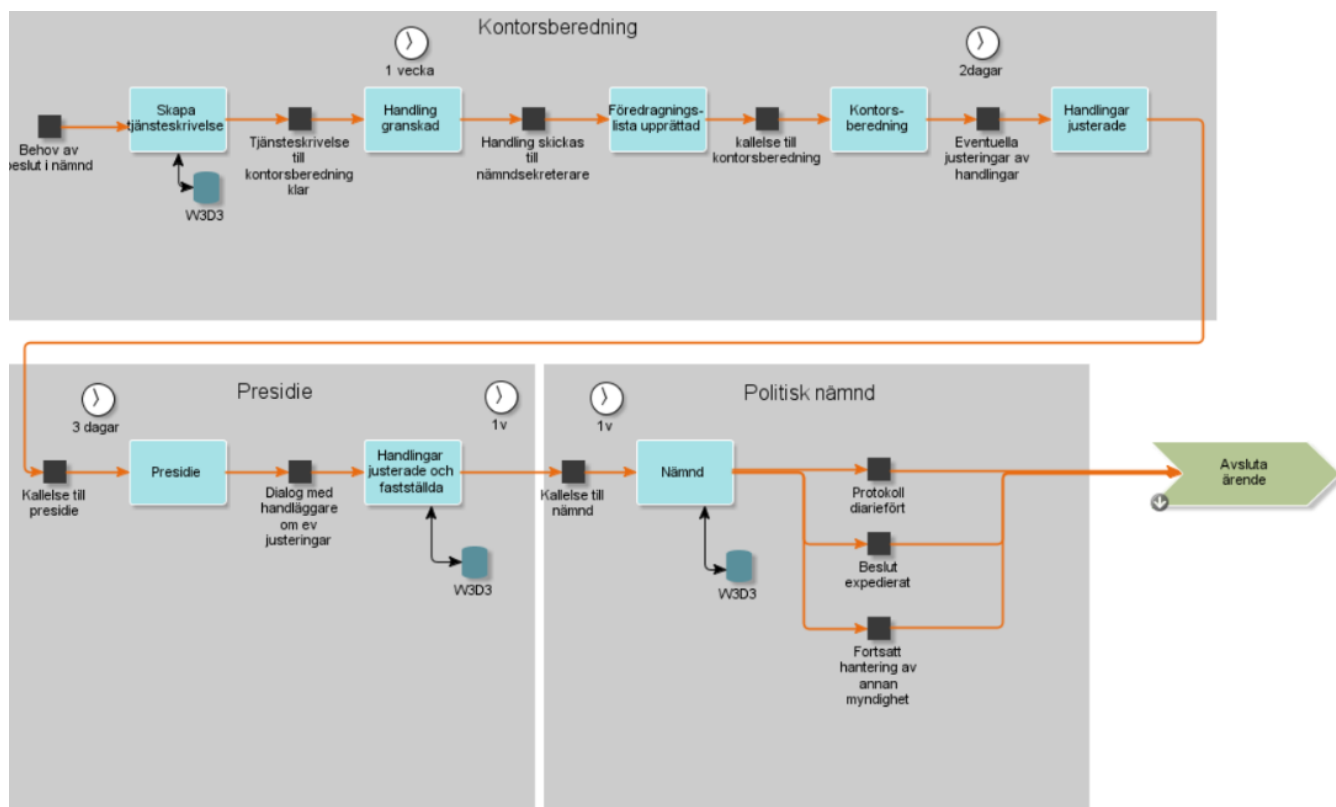
lande detta. I dessa fall kan nämnden ange att ordförande ska stämma av/informera presidiet i samband med ordförandebeslutet. Nämnden informeras då om dessa ärenden vid nästkommande sammanträde.

Vidare framgår hur anmälan av ärenden till föredragningslistan sker och utformning av tjänsteskrivelse. Det finns även tidsangivelser när handlingar ska vara färdigställda samt när utskick till nämnd ska ske.

Vad gäller andra (outtalade) riktlinjer och rutiner för ärendeberedningen, har det under granskningen uppgivits att vissa ärenden kan påbörjas via kommunalrådsberedningen, det är dock ovanligt. Det förekommer även att avstämningar sker mellan ordförande och förvaltningschef mellan ordinarie möten t.ex. avseende vilka ärenden som ska upp i kontorsberedningen för att beredas vidare till nämnd.

De intervjuade anser att roll- och ansvarsfördelningen är tydlig i beredningsprocessen.

Bild 2: Rutin för beredningsprocessen, samhällsbyggnadsnämnden



Källa: Förvaltningens verksamhetshandbok (MoS)

3.1.4. Bedömning

Vi bedömer att det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning vid initiering och beredning av ärenden. Bedömningen grundar sig i att det finns dokumenterade rutiner som beskriver processen och roller för beredning av ärenden.

De rutiner och riktlinjer som avser nämndernas beredningsprocess är inte beslutade av nämnderna utan är framtagna av förvaltningen. Vi rekommenderar att respektive nämnd

beslutar om riktlinjer för hur ärenden ska beredas inför beslut. I granskningen framgår inga uppgifter om att uttalade riktlinjer och rutiner avseende beredningen förekommer. De interna rutinerna bedöms som tydliga och ändamålsenliga. Det finns processbeskrivningar för respektive nämnds beredning med fasta tider för utskick. De rutiner och riktlinjer som är nämndspecifika är framtagna utifrån den kommunövergripande *ärendehandboken*.

3.2. Efterlevnad av riktlinjer och lagstiftning

Följs dessa riktlinjer?

Följs lagstiftningens regler?

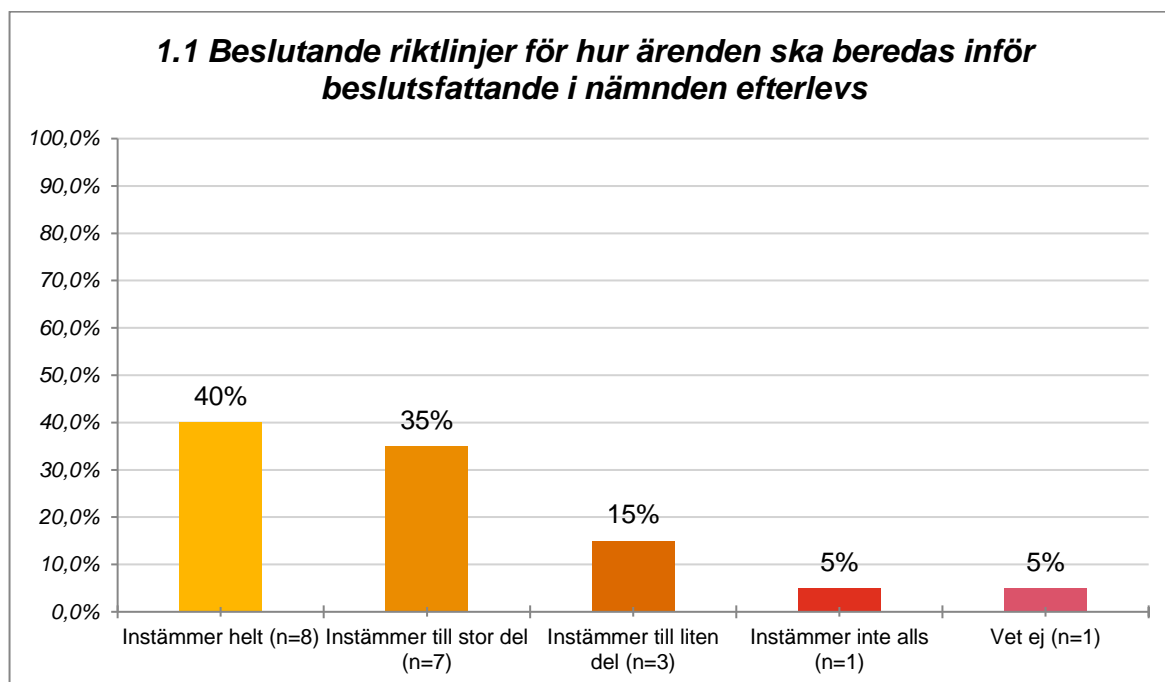
3.2.1. Iakttagelser

I kommunallagen finns regler om beredning och beredningstvånget som berör kommunfullmäktige. Vad avser beredning av ärenden i styrelse och nämnd finns ingen reglering utan det framgår att en nämnd får tillsätta de nämndberedningar som behövs. Att beredning i nämnd ändå sker i flertalet fall följer av allmänna förvaltningsrättsliga principer.

Eftersom det är nämnderna och dess enskilda ledamöter som bär ansvaret för beslut och verkställighet av nämndens verksamhet är det av stor vikt att samtliga ledamöter i nämnden upplever att beredningen av ärendena sker på ett korrekt sätt och med hög kvalitet. Målsättningen bör vara att arbetssätt är diskuterade och accepterade av samtliga ledamöter, så att diskussioner om den praktiska och formella hanteringen av ärenden undviks. Det är också av stor vikt för förvaltningsorganisationen att det finns tydliga regelverk för hur ärenden ska hanteras och beredas.

Kommunallagen anger inga specifika krav för beslutsunderlagen till nämnd och styrelse. I SOU 2015:24 beskrivs dock begreppet som ett opartiskt och sakligt underlag som är utformat i enlighet med gällande lagar och föreskrifter. Underlaget ska vara baserat på professionell sakkunskap om det aktuella området.

I tabellen (1.1) nedan som redovisar genomförd enkätundersökning framgår att en majoritet av ledamöterna i nämnderna anser att beslutade riktlinjer för hur ärenden ska beredas efterlevs



3.2.2. Bygg- och miljönämnden

Av intervjuer framgår att förvaltningen har ett vägledningsdokument i Myndighetsärenden, *Policys och regeltolkningar*. Detta ska vara ett stöd till handläggare vid regeltolkningar och syftar till att ha en samsyn av tillämpningen av lagstiftningen vid myndighetsutövning. Vid svårare frågeställningar kan förvaltningen ta hjälp av kommunens jurister.

Tabell 1: Genomförda stickprov bygg- och miljönämnden

1. BMN 2017-146		2. BLK 2017-1692	
Ärendemall tillämpas	Ja	Ärendemall tillämpas	Ja
Ärendet har behandlats på presidieberedning	Ja	Ärendet har behandlats på presidieberedning	Framgår inte i handlingarna
Beslutsunderlag är ändamålsenligt	Nej	Beslutsunderlag är ändamålsenligt	Ja
Krav utifrån myndighetsutövning följs	Ej myndighetsutövning	Krav utifrån myndighetsutövning följs	Ja ¹

Utifrån stickprov 1 noterar vi att den kommungemensamma mall för tjänsteskrivelser tillämpas i enlighet med rutinen. Vi noterar dock att den tjänsteskrivelse som utgör underlag för beslutet är kortfattat beskrivet, innehåller ingen hänvisning till beslutets rättsliga förankring och bakgrundsbeskrivningen utgörs av en hänvisning till andra kommuners ståndpunkt i frågan. Ärendehandboken anger att handlingar ska belysa ärendet allsidigt, är klart och enkelt skrivna, innehåller ett tydligt förslag till beslut, en sammanfattning och nödvändig utredning.²

¹ Ärendet rör myndighetsutövning, då det är ett bygglovsärende. Berörd av ärendet, sökande och grannar har yttrat sig och bilaga med information avseende detta har bifogats bland beslutsunderlagen.

² Tjänsteskrivelse, 2017-06-12

Tjänsteskrivelsen som utgör beslutsunderlag är framtagen av ordförande och daterad tre dagar innan nämndsammanträdet. Enligt rutinen ska handlingar inför nämnd skickas ut sju dagar innan sammanträdet. Vidare framgår att beslutet inte har beretts av förvaltningen och inget uppdrag om att ta fram beslutsunderlag till nämnden har förekommit.³

Med anledning av att förvaltningen bedömde att beslutet inte speglar den lagstiftade bygglovsplikten och riskerar att få allvarliga konsekvenser för enskilda informerade handläggare om förvaltningen ståndpunkt i samband med nämndsammanträdet.⁴ Förslag till beslut antogs trots detta på sammanträdet.

Ärendet har efter nämndens beslut blivit överklagat genom laglighetsprövning till förvaltningsrätten. Skälen för överklagandet anges vara att beslutet inte är förenligt med plan- och bygglagen (PBL) samt att det finns brister i beredningen och beslutsunderlagets kvalitet. Ärendet är vid granskningstillfället ännu inte avgjort i domstol.

I yttrande till förvaltningsrätten, undertecknat av ordförande, uppges att beslutet inte strider mot gällande lagstiftning samt att det inte finns några krav på beredning från tjänstemän i en nämnds handläggning av ärenden enligt kommunallagen. Vidare uppges att ärendet är berett på presidiummöte i maj, förelagt nämnden för beslut i maj, återremitterat för att åter beredas på presidiummöte i juni och därefter beslutas på nämndens sammanträde i juni år 2017.⁵

3.2.3. Samhällsbyggnadsnämnden

Ärendeberedningsprocessen för nämnden var föremål för granskning inom ramen för internkontrollarbetet 2016. I *Internkontrollrapport 2016 Samhällsbyggnadsnämnden* framgår det att kontroller skett utifrån att fastställd ärendeberedningsprocess efterlevs. Kontrollresultatet uppgav kontinuerliga brister gällande bland annat hålltider, mallar och kvalitetsgranskning. Det har under granskningen uppgivits att nämnden inte har upplevt denna problematik samt att förvaltningen föreslagit denna kontroll gällande den interna ärendehanteringsprocessen för ärenden till nämnden.

Från förvaltningen har det under granskningen uppgivits att arbete har skett med området och att problematiken inte längre föreligger. Tidigare fanns en problematik avseende olika mallar samt utformning inför beslut, att kompletteringar till ärenden (från externa parter såsom t.ex. Länsstyrelsen) inkom sent och att ärenden skickades ut inför nämnds-sammanträdena som inte var fullständiga. En problematik var även att tidigare var presidiummötet en vecka innan nämndssammanträdet. Numera sker presidiummötet 2 veckor innan nämndssammanträdet och enhetliga mallar har utformats. Mot bakgrund av detta har det under granskningen uppgivits att den tidigare problematiken inte längre föreligger. Numera fungerar ärendeberedningsprocessen på ett bra sätt.

³ Överklagande 2017-07-12

⁴ Tjänsteanteckning 2017-06-15

⁵ Yttrande 2017-08-29

Tabell 2: Genomförda stickprov Samhällsbyggnadsnämnden

3. SBN 2017-488		4. SBN 2017-358	
Ärendemall tillämpas	Ja	Ärendemall tillämpas	Ja
Ärendet har behandlats på presidieberedning	Ja	Ärendet har behandlats på presidieberedning	Ja ⁶
Beslutsunderlag är ändamålsenligt	Ja	Beslutsunderlag är ändamålsenligt	Delvis
Krav utifrån myndighetsutövning följs	Ej myndighetsutövning	Krav utifrån myndighetsutövning följs	Nej

I *Linköpings kommuns ärendehandbok* anges att när ett ärende handlar om myndighetsutövning ska redogörelse alltid ske för hur den som är berörd av ärendet (en sökande, klagande eller annan part) har underrättats om innehållet i förslaget och getts möjlighet att yttra sig. Detta framgår inte i beslutsunderlaget till ärende SBN 2017-358.

I *Ärendehandboken* anges att handlingar ska belysa ärendet allsidigt, vara klart och enkelt skrivna, innehålla ett tydligt förslag till beslut, en sammanfattning och nödvändig utredning.

Utifrån ärendets (SBN 2017-358) komplexitet anser vi dock att mer information och underlag borde funnits inför nämndens beslut. Informationen i tjänsteskrivelsen är mycket kortfattad. Hänvisning sker till ett prospekt, men information om dess innehåll framgår inte såsom t.ex. avseende utvärderingskriterier.⁷

3.2.4. Bedömning

Vi bedömer att riktlinjer följs till stora delar. Rutinerna efterlevs i stor utsträckning enligt de intervjuade. En majoritet av ledamöterna i nämnderna, enligt enkätundersökningen, anser även att beslutade riktlinjer för hur ärenden ska beredas efterlevs.

Vår bedömning är att två ärenden i stickprovet inte fullt ut har beretts enligt riktlinjer och rutiner. Vi anser vidare att ärendenas beslutsunderlag inte fullt ut motsvarar de krav som ställs i riktlinjerna. Ärendena har behandlats på presidieberedningen.

Vi bedömer att nämndernas beredning följer lagstiftningens regler. Bedömningen grundar sig i att det inte finns något formellt krav utifrån kommunallagen att nämndernas ärenden ska beredas. Vi vill framhäva att beslut i nämnd där beredningsförfarandet inte följer de fastställda rutinerna kan öka risken för att nämnden fattar rättsosäkra beslut.

⁶ Tolkar det som att det har skett. Framgår inte i handlingarna, men det anges i förteckningen av handlingar i ärendet att tjänsteskrivelse har delgivits till nämndens presidium.

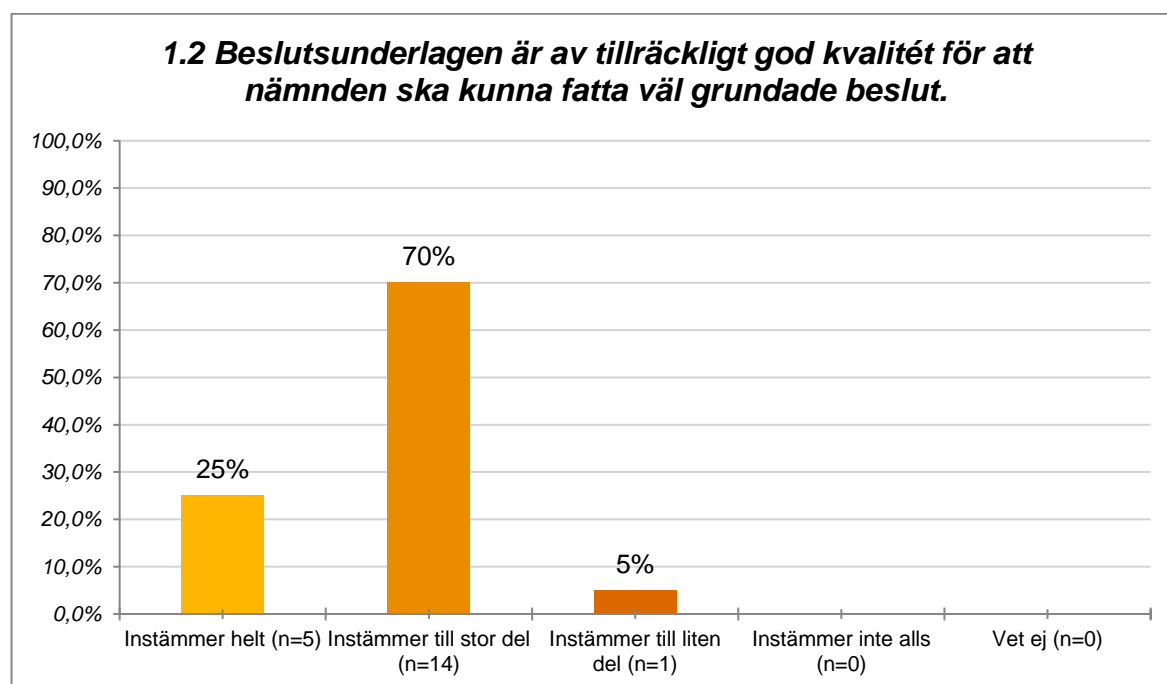
⁷ Ärendet har överklagats till förvaltningsrätten. Förvaltningsrätten har avslagit överklagandet i dom meddelad 2017-10-11. Överklagan avsåg samhällsbyggnadsnämndens beslut, den 7 juni 2017, om bl.a. att marktilldelning, i enlighet med Prospekt Leo, skulle ges till vinnande anbudsgivare i Stångåstaden AB:s försäljning av lägenheter. Två bolag har överklagat beslutet och yrkat att det ska upphävas i den del det rör marktilldelning i Vallastaden och Djurgården till icke namngiven intressent. Bolagen har anfört att genom att överlåta beslut om marktilldelning till Stångåstaden AB har nämnden överskridit sina befogenheter. Bolagen har även anfört att beslutet strider mot likställighetsprincipen. Förvaltningsrätten anger i sin dom att likställighetsprincipen inte är tillämplig på det överklagade beslutet. I domslutet anges vidare att bolagen inte har presenterat någon utredning eller på annat sätt visat att beslutet innebär att ett otillåtet statsstöd utgivits, överklagandet avslogs därför i den delen. Förvaltningsrätten anser inte att något beslut om markanvisning har överlämnats till Stångåstaden liksom att nämnden därmed inte heller överskridit sin befogenhet. Sammanfattningsvis konstaterar förvaltningsrätten att de omständigheter som klaganden har anfört mot beslutet och som kunnat beaktas inom ramen för en laglighetsprövning inte visar att beslutet är olagligt på någon av grunderna som anges i 10 kap. 8 § KL. Överklagande avslogs därför.

3.3. Förutsättningar för beslutsfattande

*Anser de förtroendevalda i nämnderna att beslutsunderlagen håller tillräckligt hög kvalitet för att fatta välgrundade beslut?
 Är beslutsunderlagen ändamålsenligt utformade?
 Presenteras det alternativa förslag till beslut i samband med ärendebere-
 dning?*

3.3.1. Iakttagelser

I tabellen (1.2) framgår att en majoritet av de tillfrågade ledamöterna anser att beslutsunderlagen är av tillräckligt god kvalitet för att nämnderna ska kunna fatta välgrundade beslut. Sammanlagt 95 % anser att beslutsunderlagen är helt eller till stor del ändamålsenligt utformade. I kommentarer till enkäten uppges i flera fall att förvaltningens beslutsunderlag anses hålla god kvalitet medan det finns brister i de underlag som tas fram politiskt.



3.3.2. Bygg- och miljönämnden

Det har under granskningen uppgivits att nämnden är nöjd med kvalitén på beslutsunderlag. Det förekommer ibland individuella skillnader i beslutsunderlagen beroende av handläggare i ärendet samt vem som har skrivit tjänsteskrivelsen. Nämnden har tidigare tagit beslut om ett kvalitetsuppdrag gällande tjänsteskrivelser. Sedan dess har kvalitén höjts och beslutsunderlagen har en mer homogen struktur och likvärdigt språk.

Det har även uppgivits att tjänstemän tar fram ett beslutsunderlag utifrån förvaltningens regeltolkning. Nämnden beslutar därefter i enlighet med förvaltningens förslag. I undantagsfall kan nämnden välja att ta ett annat beslut än det som förvaltningen har föreslagit.

Uppskattningsvis sker det fem gånger per år och efter kommunikation med förvaltningen om nämndens tolkning av ärendet. Förvaltningen presenterar ett förslag till beslut för nämnden att ta ställning till. De intervjuade uppger att det inte är önskvärt att ha alternativa beslutsförslag att ta ställning till.

3.3.3. *Samhällsbyggnadsnämnden*

Det har under granskningen uppgivits att nämnden är nöjd med kvalitén på beslutsunderlag samt att de underlag som förvaltningen berett oftast innehåller tillräckligt hög kvalitet för välgrundade beslut. Ibland förekommer individuella skillnader beroende på handläggare, en förbättring har dock skett sedan enhetliga mallar började användas. Generellt sett har beslutsunderlagen uppgivits vara ändamålsenligt utformade.

Det har under granskningen uppgivits att, enligt vissa ledamöter, har specifikt ett ärendes beslutsunderlag inte varit av tillräcklig kvalitet. Detta ärende berördes bl.a. vid nämndens sammanträde 2017-04-19 § 88, där det framgår att Moderaterna, Centerpartier och Kristdemokraterna motsätter sig markanvisning enligt det förslag som delgivits (i prospekt Linköping).

Inom ramen för stickprovet (3.3) noterar vi att ett av beslutsunderlagen inte är utformade enligt rutiner och riktlinjer då ärendet inte belyses allsidigt. Vidare kunde tjänsteskrivelsen vara tydligare avseende sammanfattning och information om utredning i ärendet.

Det har under granskningen uppgivits att alternativa förslag till beslut inte bereds inom ramen för ärendet. De intervjuade uppger att det inte är önskvärt att ha alternativa beslut att ta ställning till. Vid genomgång av nämndens protokoll framgår att oppositionen eller enskilda ledamöter föreslagit och ansett att beslutet bör fattas annorlunda än det beslut som föreslagits inför nämndssammanträdet (och som nämnden sedermera fattat). Ett alternativt förslag till beslut har dock inte tagits fram av förvaltningen, utan förslaget grundar sig på de handlingar som samtliga ledamöter tagit del av i samband med sammanträdet.

3.3.4. *Bedömning*

Vi bedömer att de förtroendevalda i nämnderna anser att beslutsunderlagen håller tillräckligt hög kvalitet för att fatta välgrundade beslut. Bedömningen grundar sig i att de intervjuade uppger att de är nöjda med kvalitén på beslutsunderlagen samt att 95 % av enkätens respondenter anser att de helt eller till stor del tycker att beslutsunderlagen håller tillräcklig god kvalitet.

Vi bedömer att beslutsunderlagen i stora delar är ändamålsenligt utformade. Bedömningen grundar sig på att det finns en konsensus i uppgifterna från de intervjuade samt utifrån enkätsvar avseende att kvalitén på beslutsunderlagen är tillfredställande.

Inom ramen för stickprovet (avsnitt 3.2) noterar vi att till två av fyra ärenden har inte beslutsunderlagen helt utformats enligt rutiner och riktlinjer. Detta då vi identifierat brister i beslutsunderlagets utformning avseende att belysa ärendet allsidigt, tydlighet i förslag till beslut, sammanfattning och information om utredning. Ett ärende har avsett bygg- och miljönämnden och ett ärende har avsett samhällsbyggnadsnämnden.

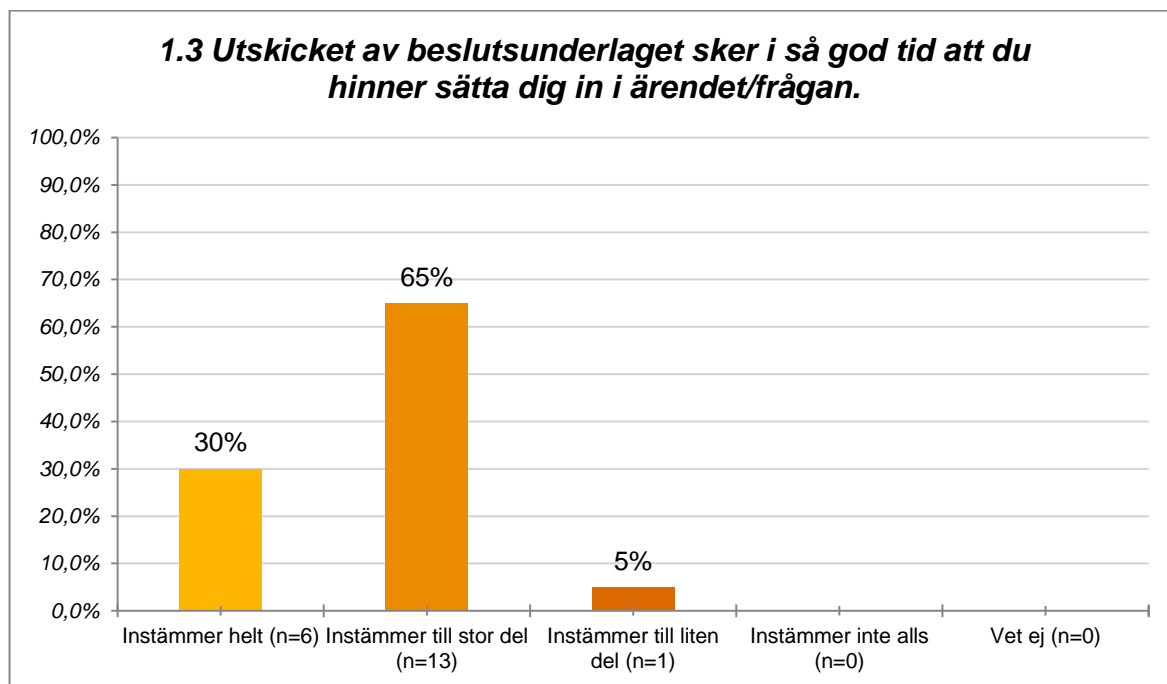
I granskningen framgår inga uppgifter om att alternativa förslag till beslut sker. Det har dock inte uppgivits som ett problem eller en brist, utom i ett enskilda ärende.

3.4. Utskick av ärenden och återremittering

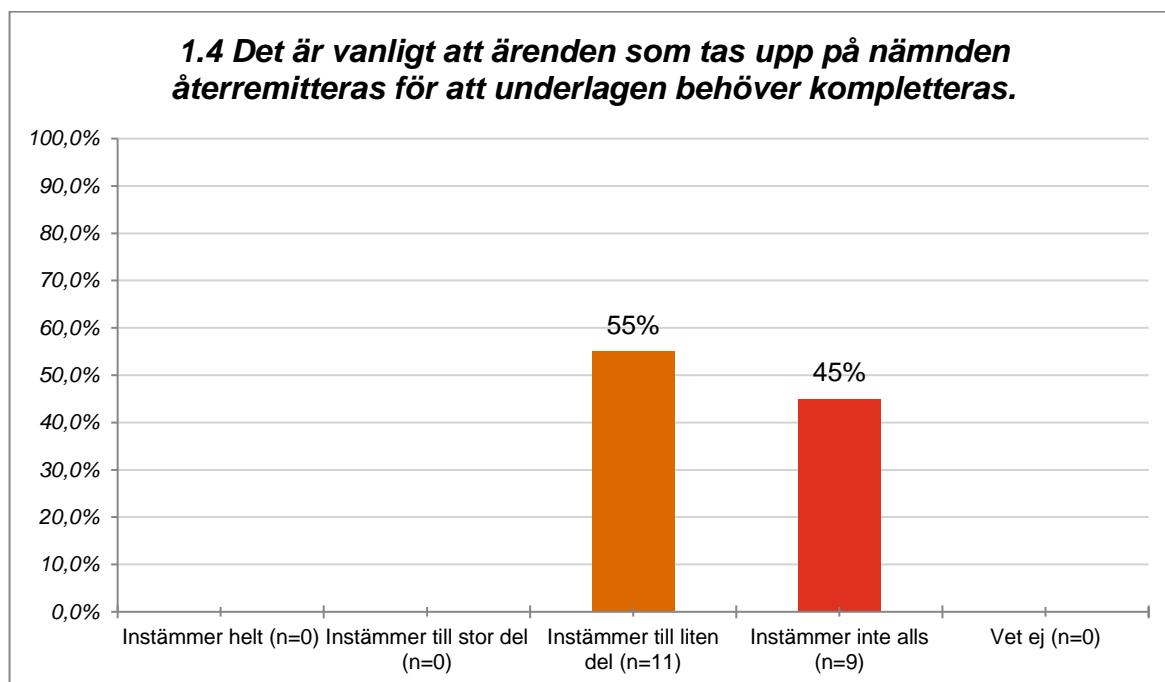
*Sker utskick av ärendehandlingar inför sammanträden i rimlig tid?
Finns en oproportionerligt stor andel återremitterade ärenden?*

3.4.1. Iakttagelser

Enligt enkäten (1.3) uppger 95 % av de tillförfrågade ledamöterna att de helt eller till stor del instämmer i påståendet om att, beslutsunderlag skickas ut i tillräckligt god tid för respektive ledamot att sätta sig in i ärendena.



Enkätsvaren (1.4) visar på att ingen ledamot upplever att det är vanligt att ärenden som behandlas av nämnden återremitteras för att underlagen behöver kompletteras.



Efter genomgång av samtliga ärenden som nedtecknas i respektive nämnds protokoll under 2017 konstateras att inga ärenden återremitterades under det granskade året. I Bygg- och miljönämnden (312 enskilda ärenden totalt) yrkades det om återremittering för ett ärende och ett ärende bordlades under 2017. I Samhällsbyggnadsnämnden (248 enskilda ärenden totalt) yrkades det om återremittering för två ärenden under 2017.

Tabell 3: Sammanställning över ärenden bygg- och miljönämnden samt samhällsbyggnadsnämnden år 2017

Bygg- och miljönämnden 1-312 §§	
Yrkande om återremittering	1
Återremitterade ärenden	0
Bordlagda ärenden	1
Samhällsbyggnadsnämnden 1-248 §§	
Yrkande om återremittering	2
Återremitterade ärenden	0
Bordlagda ärenden	0

Källa: Protokoll från nämnderna 2017

3.4.2. Bygg- och miljönämnden

I Bygg- och miljönämndens rutin för ärenden till nämnd anges att handlingar ska vara klara tisdag veckan innan nämnd för vidare hantering av nämndkansliet. Utskick till nämnd sker senast torsdag, sju dagar, innan sammanträdet. Det framgår av intervjuerna att ärenden skickas ut till nämnd i enlighet med rutinen. Det förekommer ibland att handlingar kompletteras med uppgifter efter utskicket. Detta avser i regel myndighetsärendena där synpunkter från den berörde kan vara ett exempel på kompletterande handling. Nämnden accepterar i regel kompletteringar. Ordförande brukar fråga nämnden om ärenden med sena kompletteringar kan gå upp för beslut eller om dessa ska behandlas på nästkommande sammanträde.

Vidare framgår att återremittering, yrkande om återremittering och bordläggning av ärenden inte är vanligt förekommande. Det har förekommit att ärenden inte tas upp för beslut inför nämndsammanträdet då politiker uttryckt en önskan om att få ett bredare informationsunderlag. Nämnden uppges vara överens om i princip samtliga myndighetsärenden som tas upp för beslut. Ledamöterna framhåller vikten om att konsensus ska råda i nämnden rörande exempelvis bygglovsärenden.

3.4.3. Samhällsbyggnadsnämnden

I samhällsbyggnadsnämndens rutin för beredning av ärenden till nämnd anges att utskick till nämnd sker torsdag, sju dagar, innan sammanträdet och anges ske av nämndsekreteraren. Det framgår av intervjuerna att ärenden skickas ut till nämnd i enlighet med rutinen. Det förekommer ibland att handlingar kompletteras med uppgifter efter utskicket. Detta avser t.ex. information från annan myndighet. Nämnden accepterar i regel kompletteringar.

Vidare framgår att återremittering, yrkande om återremittering och bordläggning av ärenden inte är vanligt förekommande. Det har under granskningen uppgivits att presidiet gör en bedömning av om nämnden kan fatta beslut om ärendet vid presidiet och att återremittering av ärenden därmed undviks.

3.4.4. Bedömning

Vi bedömer att ärendehandlingar inför sammanträden skickas ut i rimlig tid. Bedömningen grundar sig i att, enligt rutinen, ska utskick ske senast en vecka före nämndens sammanträde vilket vi bedömer som rimlig tid. Detta efterlevs i stor utsträckning enligt de intervjuade, vilket även framgår i enkätresultatet. Handlingar kan ibland kompletteras, t.ex. om yttrande från berörd har inkommit. Det sker dock alltid efter en dialog där nämnden godkänt detta.

Vi bedömer att det inte finns en oproportionerligt stor andel återremitterade ärenden. Bedömningen grundar sig i att det inte förekommer någon återremittering i någon av nämnderna under 2017. I intervjuer och enkätsvar uppges det inte vara vanligt förekommande med återremittering av ärenden.

4. *Sammanfattande revisionell bedömning*

4.1. *Bedömningar mot kontrollmål*

Vi anser att samhällsbyggnadsnämnden och bygg- och miljönämnden i allt väsentligt har säkerställt en tillräcklig och ändamålsenlig ärendeberedningsprocess.

Kontrollmål	Kommentar
Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning vid initiering och beredning av ärenden?	Uppfyllt Vi bedömer att det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning vid initiering och beredning av ärenden. Bedömningen grundar sig i att det finns dokumenterade rutiner som beskriver processen och roller för beredning av ärenden.
Finns beslutade riktlinjer för hur ärenden ska beredas inför beslut?	Delvis uppfyllt De rutiner och riktlinjer som avser nämndernas beredningsprocess är inte beslutade av nämnderna utan är framtagna av förvaltningen. Vi rekommenderar att respektive nämnd beslutar om riktlinjer för hur ärenden ska beredas inför beslut.
Är riktlinjerna tydliga och ändamålsenliga i övrigt?	Uppfyllt De interna rutinerna bedöms som tydliga och ändamålsenliga.
Vilka andra (outtalade) riktlinjer och rutiner finns för ärendeberedningen i respektive nämnd?	I granskningen framgår inga uppgifter om att uttalade riktlinjer och rutiner avseende beredningen förekommer.
Följs dessa riktlinjer?	Delvis uppfyllt Vi bedömer att riktlinjer följs till stora delar. Rutinerna efterlevs i stor utsträckning enligt de intervjuade. En majoritet av ledamöterna i nämnderna, anser också utifrån enkätundersökningen även att beslutade riktlinjer för hur ärenden ska beredas efterlevs. Vår bedömning är att två ärenden i stickprovet inte fullt ut har beretts enligt riktlinjer och rutiner. Vi anser vidare att ärendenas beslutsunderlag inte fullt ut motsvarar de krav som ställs i riktlinjerna. Ärendena har behandlats på presidieberedningen.
Följs lagstiftningens regler?	Uppfyllt Vi bedömer att nämndernas beredning följer lagstiftningens regler. Bedömningen grundar sig i att det inte finns något

	formellt krav utifrån kommunallagen att nämndernas ärenden ska beredas. Vi vill framhäva att beslut till nämnd där beredningsförfarandet inte följer de fastställda rutinerna kan öka risken för att nämnden fattar rättsosäkra beslut.
Anser de förtroendevalda i nämnderna att beslutsunderlagen håller tillräckligt hög kvalitet för att fatta välgrundade beslut?	Uppfyllt Vi bedömer att de förtroendevalda i nämnderna anser att beslutsunderlagen håller tillräckligt hög kvalitet för att fatta välgrundade beslut. Bedömningen grundar sig i att de intervjuade uppger att de är nöjda med kvalitén på beslutsunderlagen samt att 95 % av enkätens respondenter anser att de helt eller till stor del tycker att beslutsunderlagen håller tillräcklig god kvalitet.
Är beslutsunderlagen ändamålsenligt utformade?	Delvis uppfyllt Vi bedömer att beslutsunderlagen i stora delar är ändamålsenligt utformade. Bedömningen grundar sig på att det finns en konsensus i uppgifterna från de intervjuade samt utifrån enkätsvar avseende att kvalitén på beslutsunderlagen är tillfredställande. Utifrån resultatet av stickprovet och kommentarer till enkätsvar, anser vi att beslutsunderlag som inte bereds enligt riktlinjerna har vissa brister.
Presenteras det alternativa förslag till beslut i samband med ärendeberedning?	I granskningen framgår inga uppgifter om att alternativa förslag till beslut sker. Det har dock inte uppgivits som ett problem eller en brist, utom i enstaka ärenden.
Skер utskick av ärendehandlingar inför sammanträden i rimlig tid?	Uppfyllt Vi bedömer att ärendehandlingar inför sammanträden skickas ut i rimlig tid. Bedömningen grundar sig i att, enligt rutinen, ska utskick ske senast en vecka före nämndens sammanträde vilket vi bedömer som rimlig tid. Detta efterlevs i stor utsträckning enligt de intervjuade, vilket även framgår i enkätresultatet. Handlingar kan ibland kompletteras, t.ex. om yttrande från berörd har inkommit. Det sker dock alltid efter en dialog där nämnden godkänt detta.
Finns en oproportionerligt stor andel återremitterade ärenden?	Vi bedömer att det inte finns en oproportionerligt stor andel återremitterade ärenden. Bedömningen grundar sig i att det inte förekommer någon återremittering i någon av nämnderna under 2017. I intervjuer och enkätsvar uppges det vidare inte vara vanligt förekommande med återremittering av ärenden.

4.2. Rekommendationer

Vi rekommenderar nämnderna att fastställa de framtagna riktlinjerna för hur ärenden ska beredas. Detta mot bakgrund av att då respektive nämnd är ansvarig för beslut och verkställighet är det av vikt att ledamöter är överens om beredningsprocessen. Fastställer

nämnderna riktlinjer för hur beredning av ärenden ska genomföras minskar risken för framtida diskussioner om hur den praktiska hanteringen skett.

Vi rekommenderar nämnderna att inkludera riktlinjer avseende kvalitén för nämndernas beslutsunderlag. Dessa bör beakta opartiskhet, saklighet, lagar och föreskrifter samt utformat utifrån professionell sakkunskap om det aktuella området.

2018-03-06

Karin Jäderbrink

Uppdragsledare

Lena Salomon

Projektledare