



Granskning av samhällsbyggnadsnämndens ärendebereidning

Rapport

Linköpings kommun

KPMG AB

2021-11-24

Antal sidor 11



Linköpings kommun
Granskning av samhällsbyggnadsnämndens ärendeberedning

2021-11-24

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Lagstiftning	5
3.1	Kommunallagen	5
3.2	Förvaltningslagen	5
4	Resultat av granskningen	6
4.1	Styrdokument	6
4.2	Ärendeberedning och beslutsunderlag	7
4.3	Protokoll och beslut	9
5	Slutsats och rekommendationer	11

1 Sammanfattning

Vi har av Linköpings kommuns revisorer fått i uppdrag att granska samhällsbyggnadsnämndens beredning, styrning och kontroll av beslutsunderlag. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Syftet med granskningen är att bedöma om nämnden har en ändamålsenlig ärendeberedning med tillräckliga och tydliga beslutsunderlag.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att nämnden till största del har en ändamålsenlig ärendeberedning med tillräckliga och tydliga beslutsunderlag.

Samhällsbyggnadsnämnden har ett antal styrdokument, rutiner och riktlinjer som styr nämndens beredningsprocess. Styrdokumenten beskriver beredningsprocessen både på kommunövergripande nivå och specifikt för samhällsbyggnadsnämnden. Vi bedömer att nämnden har fastställt riktlinjer och rutiner för ärendehantering och att dessa följer de krav som finns i kommunallagen.

Av enkätsvaren framgår att 78% av de svarande anser att nämndens beslutsprocess fungerar bra eller mycket bra. I kommentarerna nämns att många beslut fattas på delegation av tjänstepersoner och det efterfrågas mer information, då informationen ofta är kort. Speciellt i planärenden och andra principiella ärenden efterfrågas mer information. Det efterfrågas även information om vilka ärenden som är på väg upp för beslut i nämnden.

Vi noterar att det efterfrågas mer information, om delegationsbeslut, planärenden och andra principiella ärenden. Vi konstaterar även att det efterfrågas information om vilka ärenden som är på väg upp för beslut i nämnden.

I styrdokumenten anges hur protokoll ska skrivas, från hur närvaron ska noteras till hur en votering skrivs. Det finns även exempel på hur beslutsmeningar kan formuleras.

Vi bedömer att protokollet delvis är lätt att förstå och att det finns tydliga rubriker, ärendebeskrivningar och beslutsformuleringar. Det förekommer dock att ärendebeskrivningarna är kort och att beslutsformuleringarna är formulerade på ett sätt som kan vara svårt för medborgarna att förstå. Vi kan konstatera att det i regel framgår på vilka grunder beslut har fattats och att det noteras i protokollet vilka andra förslag som yrkats samt även reservationer och protokollsanteckningar.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi samhällsbyggnadsnämnden att

- Säkerställa att beslutsunderlagen håller en bra kvalitet.
- Säkerställa att nämnden får grundlig information i principiella ärenden och att delegationsbeslut återrapporteras på ett ändamålsenligt sätt.
- Ta fram ett årshjul och att förvaltningen löpande ska informera nämnden om vilka ärenden som är på väg upp för beslut i nämnden.

2 Bakgrund

Vi har av Linköpings kommuns revisorer fått i uppdrag att granska samhällsbyggnadsnämndens beredning, styrning och kontroll beslutsunderlag. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

I en kommun fattas politiska beslut på flera olika nivåer och flödet av handlingar är omfattande. Ärendehantering i en kommun regleras framförallt i förvaltningslagen¹ och kommunallagen², men också i sekretesslagen³ och i annan speciallagstiftning. I förvaltningslagen regleras bland annat den allmänna serviceskyldigheten samt att ärendehantering ska vara snabb/skyndsam, enkel och kostnadseffektiv. Med hänvisning till den demokratiska processen är det viktigt att det finns fungerande system och rutiner för ärendehantering i kommunen som grund för beslutsfattande.

Syftet med ärendeberedning är bland annat att ge fullmäktige, styrelse och enskilda nämnder ett fullgott underlag för beslut, det vill säga att beslutsunderlaget innehåller nödvändig fakta och en rimlig bedömning av konsekvenserna av beslutet. Beslutsunderlaget ska finnas tillgängligt för ledamöterna i rimlig tid före beslutet, både för att kunna diskutera och förankra frågan i respektive parti men också att för egen del sätta sig in i frågan. Varje ledamot har rätt att kräva bättre beredning, yrka på återremiss och begära ett extra sammanträde om det inte finns tillräckliga underlag för att ta ställning och fatta beslut. Att fattade beslut kommuniceras och följs upp är också viktigt.

Bristande ärendeberedningsrutiner innebär risker i beslutsfattandet som kan leda till felaktiga beslut. Målsättningen med beredningen är att nämndernas ledamöter ska känna trygghet i förvaltningens grundläggande beredningsarbete.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om nämnden har en ändamålsenlig ärendeberedning med tillräckliga och tydliga beslutsunderlag.

Granskningen kommer att besvara följande revisionsfrågor:

- Har nämnden fastställt riktlinjer och rutiner för ärendehantering? Följer dessa de krav som finns i kommunallagen?
- Finns riktlinjer för vad beslutsunderlag ska omfatta? Håller beslutsunderlagen en god kvalitet?
- Efterföljs riktlinjer och rutiner för ärendeberedningen?
- Är protokollen lätta att förstå? Finns tydliga rubriker, ärendebeskrivningar och beslutsformuleringar? Framgår det på vilka grunder beslut har fattats samt vilka andra förslag som yrkats?
- Hur kommuniceras och följs fattade beslut upp?

Granskningen avser samhällsbyggnadsnämndens ärendeberedning.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Förvaltningslagen
- Nämnds specifika riktlinjer och rutiner.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av rutiner, riktlinjer, samhällsbyggnadsnämndens reglemente, samhällsbyggnadsnämndens delegationsordning och protokoll.
- Intervjuer har genomförts med nämndsekreterare
- En enkät har skickats till samtliga ledamöter och ersättare i nämnden, med en svarsfrekvens på 45 %.

Samtliga intervjuade har erbjudits att faktakontrollera rapporten.

3 Lagstiftning

3.1 Kommunallagen

Utgångspunkten i kommunallagen är att de förtroendevaldas beslutsfattande och verksamhetsansvar är kollektivt.

Ärendeberedningsprocessen är en viktig del i beslutsfattandet. En väl fungerande beredningsprocess ger förutsättningar för en hög kvalitet på besluten. I kommunallagen 6 kap. 1 § framgår att kommunstyrelsens uppgifter och av 6 kap. 7 § nämndernas uppgifter. Ett syfte med ärendeberedningsprocessen är att styrelsen och nämnderna ska ha tillgång till underlag som gör det möjligt att fatta rätt beslut som stödjer respektive uppgift.

3.2 Förvaltningslagen

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

I förvaltningslagen benämns en effektiv handläggning, vilket innebär att ärenden ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

4 Resultat av granskningen

4.1 Styrdokument

Samhällsbyggnadsnämnden har ett antal styrdokument, rutiner och riktlinjer som styr nämndens beredningsprocess:

- Reglemente Linköpings kommun
- Samhällsbyggnadsnämndens delegationsordning
- Beredning av ärenden till samhällsbyggnadsnämnden
- Ärendehandbok Linköpings kommun
- Checklista för nämndkansli – samhällsbyggnadsnämnden
- Handbok för nämndsekreterare
- Rutin för expedierande av beslut
- Rutin för antagande detaljplan
- Rutin för beslut om startbesked

Styrdokumenterna beskriver beredningsprocessen både på kommunövergripande nivå och specifikt för samhällsbyggnadsnämnden.

Reglementet redovisar de formella bestämmelserna för Linköpings kommun. Dokumentet beskriver den politiska organisationens uppdrag, uppgifter och ansvar. I reglementet beskrivs även de politiska organen och deras sammansättning, ansvarsfördelningen mellan den politiska organisationen och förvaltningsorganisationen samt det styr- och ledningssystem som tillämpas i kommunen. Reglementet ska tillämpas av hela den kommunala organisationen.

Ärendehandboken ska ligga till grund för det nämndadministrativa arbetet. Den behandlar bland annat beslutsunderlag, tjänsteskrivelser och remissvar.

Dokumentet beredning av ärenden till samhällsbyggnadsnämnden vänder sig till handläggare som ska skriva fram ärenden till samhällsbyggnadsnämnden.

4.1.1 Bedömning

Vi bedömer att nämnden har fastställt riktlinjer och rutiner för ärendehantering och att dessa följer de krav som finns i kommunallagen. Styrdokumenterna innehåller politisk organisation, uppdrag och ansvar. Det beskrivs även hur det nämndadministrativa arbetet ska gå till och vad beslutsunderlag, och tjänsteskrivelser ska innehålla samt ur beredningsprocessen för nämnden ser ut.

4.2 Ärendeberedning och beslutsunderlag

Nämnden sammanträder nio gånger per år. Ärendeprocessen inleds med en kontorsberedning. Inför kontorsberedningen anmäls de ärenden som ska till nämnden i ärendehanteringssystemet W3D3.

I styrdokumenterna beskrivs att kommunens dokument- och ärendehanteringssystem är W3D3. Kompletterat med W3D3 finns Meetings som är en Ipad-app som används för digitala sammanträdeshandlingar. Den visar information och handlingarna som genererats av W3D3, såsom kallelser, tjänsteskrivelser och protokollsutdrag. Då ett protokoll är justerat och fastställt blir även det synligt i Meetings.

I styrdokumenterna anges att beslutsunderlaget till nämnden består av en tjänsteskrivelse med eventuella tillhörande bilagor. Mallar för tjänsteskrivelse finns i W3D3. Huvudregeln är att dessa ska användas när tjänsteskrivelsen skrivs fram. Det finns en mall då ärendet ska direkt till en nämnd. En tjänsteskrivelse innehåller bland annat ett förslag till beslut från förvaltningen till nämnd. Handlingen ska vara allsidigt belyst så att den lever upp till regeringsformens krav på objektivitet och saktlighet. Bilagor kan exempelvis vara förslag till avtal, PM, rapporter, utredningar, regler och policys med mera.

Av intervjuerna framkommer att på kontorsberedningen deltar handläggare, chefer och förvaltningsdirektör. Inför kontorsberedningen skickas handlingar ut och det förutsätts att alla som deltar är pålästa samt att handlingarna är klara och godkända av chef. Efter kontorsberedningen görs eventuella ändringar inför utskick till presidieberedning.

I intervjuerna beskrivs att på presidieberedningen deltar berörda chefer och ibland även handläggare. Om något behöver ändras ansvarar respektive chef för att informera ansvarig handläggare. Enligt uppgift krävs det ibland snabba ändringar, då utskicket till nämnden görs på eftermiddagen samma dag som presidieberedningen. På presidieberedningen bestäms även om det ska vara någon föredragning på sammanträdet eller inte för respektive ärende.

Enligt vad som framkommit i intervjuerna skickas handlingarna till nämnden en vecka innan sammanträdet. Inför utskicket till nämnden finns ett stoppdatum, då alla handlingar till nämnden ska vara klara från ansvarig handläggare.

Enligt styrdokumenterna är nämndsekreteraren ansvarig för att granska de beslutsunderlag som ska upp för politisk behandling och är den sista instans innan nämnden som får se handlingarna. Granskningens fokus är formalia i texten, inte sakinnehållet.

Utskick till nämnd sker enligt instruktion från respektive organ. Dokument och kallelser ska först publiceras i Meetings. Kallelser och handlingar blir synliga i Meetings först när kallelsen är fastställd i W3D3. När handlingar är synliga i Meetings är de tillgängliga för samtliga förtroendevalda och tjänstepersoner som har tillgång till det organet. Dagen efter utskick till berört organ ska kallelse och handlingar även publiceras på kommunens hemsida, på sammanträdesportalen.

2021-11-24

Enligt styrdokumenterna är det nämndsekreteraren som är ansvarig för att skicka ut kallelse och utskick inför ett politiskt sammanträde. Utskick sker enligt tidsanvisningar för respektive organ. Vid utskick ska även handlingar och kallelse finnas publicerat i Meetings.

Av den enkät som skickades ut till samtliga ledamöter och ersättare framgår att 78% av de svarande anser att nämndens beslutsprocess fungerar bra eller mycket bra. I kommentarerna nämns att många beslut fattas på delegation av tjänstepersoner och det efterfrågas mer information, då informationen ofta är kort. Speciellt i planärenden och andra principiella ärenden efterfrågas mer information. Det efterfrågas även information om vilka ärenden som är på väg upp för beslut i nämnden.

Av det som fungerar bra anges bland annat att beslutsprocessen är öppen och transparent, att besluten som tas av nämnden håller bra kvalitet, att tjänstepersonerna är kunniga och att de föredragningarna som nämnde får är bra förberedda.

Enligt enkätsvaren anser 67 % att beslutsunderlagen till nämnden håller god kvalitet. I kommentarerna anges att det i underlagen kan saknas perspektiv som har betydelse för medborgarna. Det upplevs även att tjänsteskrivelserna ibland är korta och håller en ojämn kvalitet.

Drygt hälften av de svarande anser att nämnden får beslutsunderlag i tid. Som kommentar anges att handlingarna kommer normalt tre till fyra dagar före nämnd. Det anges att antal dagar för utskick före nämnd har blivit bättre, men att kompletteringar kan komma sent in på nämnden. Enligt kommentarerna skulle utskicket till nämnden vid övergången till digitala ske minst en vecka före nämnden, men ingen skillnad har skett.

4.2.1 Bedömning

Vi bedömer att det finns riktlinjer för vad beslutsunderlag ska omfatta, men kan utifrån enkätsvaren konstatera att beslutsunderlagens kvalitet ibland varierar. För att nämndens ledamöter ska kunna fatta välgrundade beslut bör de få tillgång till ändamålsenliga beslutsunderlag. Vi rekommenderar nämnden att säkerställa att beslutsunderlagen håller en bra kvalitet.

Vi bedömer att riktlinjer och rutiner för ärendeberedningen efterföljs i stor utsträckning.

Vi noterar att det efterfrågas mer information, om delegationsbeslut, planärenden och andra principiella ärenden. För att stärka nämndens roll och säkerställa att erforderliga beslut fattas, rekommenderar vi att det säkerställs att nämnden får grundlig information i principiella ärenden och att delegationsbeslut återrapporteras på ett ändamålsenligt sätt.

Vi konstaterar även att det efterfrågas information om vilka ärenden som är på väg upp för beslut i nämnden. Vi rekommenderar nämnden att ta fram ett årshjul och att förvaltningen löpande ska informera nämnden om vilka ärenden som är på väg upp för beslut i nämnden.

4.3 Protokoll och beslut

I styrdokumenterna anges hur protokoll ska skrivas, från hur närvaron ska noteras till hur en votering skrivs. Det finns även exempel på hur beslutsmeningar kan formuleras.

Inom ramen för granskningen har protokoll för 2021 granskats. I granskningen av protokollen noteras följande:

- Rubrikerna är tydliga.
- Ärendebeskrivningar finns, men är ibland korta
- Det kan vara svårt för allmänheten att förstå beslutsmeningar som: *"Betydande miljöpåverkan enligt 6 kap. miljöbalken antas inte uppstå till följd av detaljplan för Detaljplan i Linghem för del av Himna 11:226 m.fl. (ICA Himnahallen)."*
- Det framgår i regel på vilka grunder beslut har fattats
- Det finns hänvisningar till beslutsunderlag under rubriken beslutsunderlag.
- I yttrande på remisser hänvisas i beslutsmeningen till tjänsteskrivelsen. Tjänsteskrivelsens innehåll framgår dock inte av protokollet.
- Yrkande på andra förslag och protokollsnoteringar finns noterade i protokollen.

Efter beslut i nämnden, expedieras justerade protokollsutdrag till berörda av registrator. Beslut om detaljplaner administreras av planassistenter. I tjänsteskrivelsen anges vem beslutet ska expedieras till och nämndsekreteraren kvalitetssäkrar så att det finns med innan handlingarna skickas till nämnden. Alla utom en av de svarande tycker att nämndens protokoll är lätta att förstå.

Det har hänt att ett ärende har återremitterats men är inte något som är vanligt förekommande. När det gäller handlingar som delas på sammanträdet händer det ibland men är enligt uppgift inget stort problem, utan ses som en flexibilitet som bör finnas.

I styrdokumenterna beskrivs att tydliga och väldisponerade beslutsunderlag är en förutsättning för att beslut ska kunna fattas, genomföras, följas upp och granskas i kommunen. Mallen för tjänsteskrivelse innehåller rubriken Uppföljning och Utvärdering.

Vid uppföljning kontrolleras enligt uppgift att beslutet är verkställt och en utvärdering är en granskning av beslutets konsekvenser. I tjänsteskrivelsen ska tidpunkt för beräknad återrapportering anges och i vilken form återrapporteringen ska ske. Detta för att i större utsträckning säkerställa verkställigheten och korta handläggningstiderna. Det blir även enklare att bevaka och se till att uppföljningen eller utvärderingen genomförs inom angiven tid. Beslut om uppföljning eller utvärdering diarieföras som ett nytt ärende i W3D3, med hänvisning till det beslut då uppdraget gavs.

4.3.1 **Bedömning**

Vi bedömer att protokollen delvis är lätta att förstå. Att det finns tydliga rubriker, ärendebeskrivningar och beslutsformuleringar. Det förekommer dock att ärendebeskrivningarna är kort och att beslutsformuleringarna är formulerade på ett sätt som kan vara svårt för medborgarna att förstå. Vi kan konstatera att det i regel framgår på vilka grunder besluts har fattats och att det noteras i protokollet vilka andra förslag som yrkats samt även reservationer och protokollsanteckningar.

Vi bedömer att remissärenden skulle kunna förtydligas med en kort sammanfattning av yttrande i bakgrunds beskrivningen och inte endast en hänvisning i beslutsmeningen till tjänsteskrivelsen.

5 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att nämnden till största del har en ändamålsenlig ärendeberedning med tillräckliga och tydliga beslutsunderlag.

Samhällsbyggnadsnämnden har ett antal styrdokument, rutiner och riktlinjer som styr nämndens beredningsprocess. Styrdokumentet beskriver beredningsprocessen både på kommunövergripande nivå och specifikt för samhällsbyggnadsnämnden. Vi bedömer att nämnden har fastställt riktlinjer och rutiner för ärendehantering och att dessa följer de krav som finns i kommunallagen.

Av enkätsvaren framgår att 78% av de svarande anser att nämndens beslutsprocess fungerar bra eller mycket bra. I kommentarerna nämns att många beslut fattas på delegation av tjänstepersoner och det efterfrågas mer information, då informationen ofta är kort. Speciellt i planärenden och andra principiella ärenden efterfrågas mer information. Det efterfrågas även information om vilka ärenden som är på väg upp för beslut i nämnden

Vi noterar att det efterfrågas mer information, om delegationsbeslut, planärenden och andra principiella ärenden. Vi konstaterar även att det efterfrågas även information om vilka ärenden som är på väg upp för beslut i nämnden.

I styrdokumentet anges hur protokoll ska skrivas, från hur närvaron ska noteras till hur en votering skrivs. Det finns även exempel på hur beslutsmeningar kan formuleras.

Vi bedömer att protokollen delvis är lätta att förstå. Att det finns tydliga rubriker, ärendebeskrivningar och beslutsformuleringar. Men att det förekommer att ärendebeskrivningarna är kort och att beslutsformuleringarna är formulerade på ett sätt som kan vara svårt för medborgarna att förstå. Vi kan konstatera att det i regel framgår på vilka grunder beslut har fattats och att det noteras i protokollet vilka andra förslag som yrkats samt även reservationer och protokollsanteckningar.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi samhällsbyggnadsnämnden att:

- säkerställa att beslutsunderlagen håller en bra kvalitet.
- säkerställa att nämnden får grundlig information i principiella ärenden och att delegationsbeslut återrapporteras på ett ändamålsenligt sätt.
- ta fram ett årshjul och att förvaltningen löpande ska informera nämnden om vilka ärenden som är på väg upp för beslut i nämnden.

Datum som ovan



Linköpings kommun
Granskning av samhällsbyggnadsnämndens ärendeberedning

2021-11-24

KPMG AB

Karin-Hedin-Lindkvist
Certifierad kommunal revisor

Frida Hald
Kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.