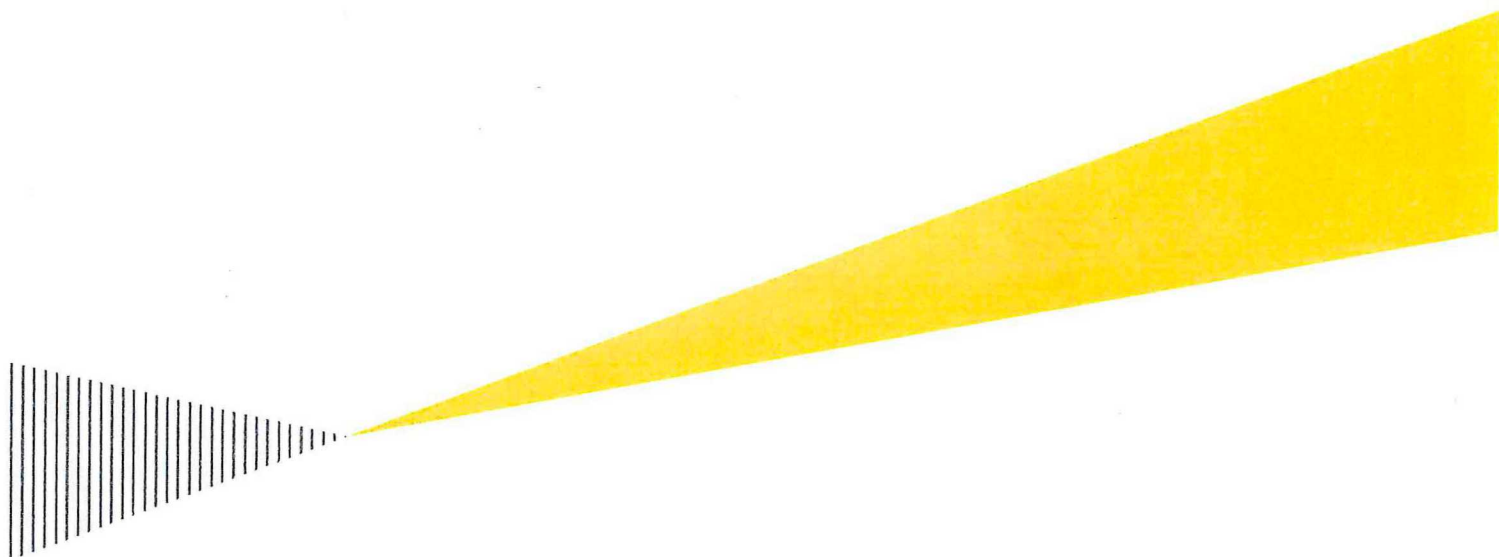


Grästorps kommun

Granskning av protokoll och ärendehantering



Building a better
working world

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Grästorps kommun har EY genomfört en granskning av kommunens protokoll och ärendehantering. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen och dess utskotts protokoll uppfyller kommunallagens krav och om de ger tillräcklig information för att kunna förstå beslut i enskilda handlingar. Vidare har granskningen syftat till att granska om kommunens styrdokument för hantering av ärenden och allmänna handlingar uppfyller lagkrav och övriga riktlinjer.

Granskningen visar att kommunstyrelsen och dess utskott protokoll i allt väsentligt uppfyller lagkrav men att det finns utvecklingsområden för att säkerställa att protokollen ger tillräcklig information för att förstå beslut i enskilda ärenden. Granskningen visar att det i enstaka fall är svårt att få en samlad överblick till upptaget ärende och att beslutsunderlag är upprättade med olika omfattning.

Granskningen visar att det finns ett antal kommunövergripande styrdokument att förhålla sig till avseende ärendehantering men att befintliga styrdokument inte är tillräckligt tydliga för att säkerställa en ändamålsenlig ärendehantering.

Utifrån granskningens resultat har vi identifierat ett antal förbättringsområden och vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Ytterligare stärka arbetet med att föra protokoll genom att ta fram dokumenterat stöd för vad som ska framgå under rubriker i protokoll.
- ▶ Tillse att regler tydliggörs för vad ärendeunderlag och tjänsteskrivelser ska omfatta samt stärka rutinerna för kvalitetssäkring av beslutsunderlag.
- ▶ Stärka rutinerna för hantering och registrering av allmänna handlingar, exempelvis genom att upprätta dokumenterad rutin som tydliggör ansvar och arbetssätt vad gäller ärendehantering.
- ▶ Stärka det dokumenterade stödet för utlämnande av allmänna handlingar till enskild genom att i delegationsordning tydliggöra hänvisningen till Socialstyrelsens allmänna råd.

Innehåll

1. Inledning	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Syfte och revisionsfrågor.....	3
1.3. Revisionskriterier	4
1.4. Avgränsning.....	4
1.5. Metod.....	4
2. Protokoll och tjänsteskrivelser.....	5
2.1. Kommunallagens krav på protokoll	5
2.1.1. Granskning av protokolls uppfyllelse av kommunallagens krav	5
2.2. Information och tydlighet i protokoll.....	7
2.2.1. Granskning av protokoll avseende information och tydlighet.....	7
2.3. Lokala föreskrifter och regler för protokoll och tjänsteskrivelser	8
2.3.1. Protokollsarbete.....	8
2.3.2. Tjänsteskrivelser.....	9
2.4. Vår bedömning	9
3. Allmänna handlingar	11
3.1. Övergripande kommunala styrdokument för ärendehantering.....	11
3.1.1. Rutiner för att hantera inkomna handlingar	11
3.1.2. Övriga rutiner för ärendehantering	12
3.2. Rutiner för utlämnandet av allmänna handlingar till enskilda.....	12
3.3. Vår bedömning	13
4. Samlad bedömning	14
4.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna.....	14
4.2. Slutsats och identifierade förbättringsområden	15
4.3. Rekommendationer.....	15
<i>Bilaga 1. Revisionskriterier.....</i>	<i>17</i>
<i>Bilaga 2. Intervjuer och dokumentförteckning.....</i>	<i>20</i>
<i>Bilaga 3. Revisionens frågor avseende Trygga Hem och arvode till ledamöter</i>	<i>21</i>

1. Inledning

1.1. Bakgrund

I kommunallagens 5 kap §§57 -62 redovisas vilka minimivillkor som gäller för protokoll. För varje ärende ska det framgå vilka förslag, yrkanden som läggs fram, i vilken ordning ordförande lagt fram förslag till beslut, genomförda omröstningar, vilka beslut som fattats, vilka ledamöter som deltagit i besluten och vilka reservationer som anmälts mot besluten. Dock kan kommunen besluta om att protokollet ska innehålla ytterligare information.

Protokollen har stor betydelse för upprätthållandet av demokratin. Informativa protokoll ger läsaren större möjlighet att ta del av samhällsdebatten och därmed vara en aktiv medborgare. Det är också protokollen som möjliggör att kommuninvånare kan överklaga beslut, som uppfattas som direkt felaktiga (laglighetsprövningen). Detta ställer krav på att det finns möjligheter för medborgaren att ha insyn i de beslut som fattas.

För att medborgare skall kunna ta del av handlingar och veta vilka allmänna handlingar som finns inom myndigheten måste dessa göras tillgängliga. I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns bestämmelser om myndigheters handläggning vid registrering, utlämnande och övrig hantering av allmänna handlingar. Lagstiftningen kräver att allmänna handlingar ska registreras utan dröjsmål så snart de inkommit eller upprättats. Vidare framgår lagliga krav på registrering och att den skapar ordning och sökbarhet samt underlättar arkivvård. Lagen kräver arkivbeskrivning och arkivförteckning (dokumenthanteringsplan).

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsens och dess utskotts protokoll uppfyller kommunallagens krav och om de ger tillräcklig information för att kunna förstå och bedöma beslut i enskilda ärenden. Granskningen syftar även till att granska om kommunens styrdokument för hantering av ärenden och allmänna handlingar uppfyller lagkrav och övriga riktlinjer. Avseende hantering av handlingar fokuserar granskningen på de riktlinjer och rutiner som finns, efterlevnad av dessa kommer inte att omfattas av granskningen.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Uppfyller protokollen lagens krav?
- ▶ Ger protokollen tillräcklig information för att förstå beslut i enskilda ärenden?
- ▶ Har kommunstyrelsen utarbetat egna regler för hur tjänsteskrivelser och protokoll ska utformas, är dessa ändamålsenliga och efterföljs de?
- ▶ Finns fastställda rutiner för att hantera och registrera allmänna handlingar, inklusive digitala handlingar?
- ▶ Finns fastställda rutiner för utlämnandet av handlingar?

I bilaga till granskningen besvaras även av revisionen ställda frågor rörande avtal med Trygga hem avseende arvoden för kommunens förtroendevalda.

1.3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna i denna granskning redovisas i bilaga 1.

1.4. Avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsen. Granskningen har avgränsats i enlighet med ställda revisionsfrågor.

1.5. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier samt med kompletterande telefonintervjuer. Intervjufrågor har utarbetats utifrån syftet och revisionsfrågorna. Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att faktagranska rapporten. Dokumentförteckning samt intervjuade framgår av bilaga 2.

Inom ramen för granskningen har skriftliga svar begärts in av ekonomichef utifrån revisionens frågor rörande avtal med Trygga Hem avseende arvoden för kommunens förtroendevalda. Se bilaga 3 för en sammanställning av svaren på revisionens frågor.

2. Protokoll och tjänsteskrivelser

I detta avsnitt besvaras revisionsfrågorna om protokollen uppfyller lagen krav, om protokollen ger tillräcklig information för att förstå beslut i enskilda ärenden och om kommunstyrelsen har utarbetat egna regler för hur protokoll och tjänsteskrivelser ska utformas samt om dessa är ändamålsenliga och efterlevs.

2.1. Kommunallagens krav på protokoll

I kommunallagens 5 kap §§ 57 - 62 stadgas de juridiska kraven¹ på protokoll. Reglerna ska tillämpas av fullmäktige, styrelser och nämnder, enligt kommunallagens 6 kap § 30. En förutsättning för att de beslut som tas upp i ett protokoll får verkställas är att protokollen justeras. I enlighet med kommunallagens 5 kap § 61 har kommunfullmäktige bestämt att kommunstyrelsens och dess utskotts protokoll ska justeras av ordföranden och en ledamot, enligt § 40 i kommunstyrelsens reglemente. Något särskilt juridiskt krav på justeringssammanträden föreligger inte utan det är tillräckligt att justerare får ett av ordföranden undertecknat protokoll för justering. Kommunfullmäktige har även bestämt att fullmäktiges ordförande, kommunstyrelsens presidium eller särskilt kallade anställda får närvara vid sammanträden, i enlighet med kommunallagens 4 kap § 23.

2.1.1. Granskning av protokolls uppfyllelse av kommunallagens krav

Inom ramen för granskningen har protokoll från kommunstyrelsen, det allmänna utskottet, bildningsutskottet och det sociala utskottet granskats utifrån kriterier som bör uppfyllas för att protokollen ska betraktas som tillfredställande utifrån lagkrav. Protokollsgranskningen är avgränsad till protokoll upprättade och justerade inom perioden 2016-01-01 till 2016-10-10.

¹ Lagkraven redovisas i bilaga 1.

Kriterier	KS	AU	BU	SU
<i>Protokollen redovisar:</i>				
Vilka ledamöter och ersättare som tjänstgjort	✓	✓	✓	✓
Vilka ersättarna tjänstgör för	✓	✓	✓	✓
Vilka ärenden som har handlagts	✓	✓	✓	✓
Vilka förslag och yrkanden som lagts fram och inte tagits tillbaka	✓	✓	✓	✓
I vilken ordning ordförande lagt fram förslag till beslut	✓	✓	✓	✓
Genomförda omröstningar och hur de utfallit	✓	Underlag saknas	Underlag saknas	✓
Vilka beslut som har fattats	✓	✓	✓	✓
Vilka ledamöter som har deltagit i besluten	✓	✓	✓	✓
Hur ledamöterna har röstat vid öppna omröstningar	✓	Underlag saknas	Underlag saknas	Underlag saknas
Reservationer på ett tillfredställande sätt	✓	Underlag saknas	Underlag saknas	✓
Vilka frågor och interpellationer som har ställts och besvarats	Underlag saknas	Underlag saknas	Underlag saknas	Underlag saknas
Beslut om justering	✓	✓	✓	✓
Att justering skett inom 14 dagar på det sätt kommunfullmäktige bestämt	✓	✓	✓	✓
Att bevis om anslagsdag finns tecknat på protokollen	✓	✓	✓	✓
✓= Tillfredställande, /= Delvis tillfredställande, ✗ = Ej tillfredsställande				

Av deltagarlista framgår vilka ledamöter och eventuella ersättare som tjänstgjort under sammanträde. Deltagarlista visar vid förkommande fall vem ersättaren har tjänstgjort för. Deltagarlistan gör gällande för vilka ledamöter eller ersättare som deltagit i besluten. Deltagarlista återfinns i samtliga granskade protokoll på protokollets första sida.

Utsedd justerare redovisas på protokollets första sida följt av underskrifter av ordförande och justerare. Granskningen visar att samtliga protokoll är justerade på det sätt kommunfullmäktige bestämt inom angiven tidsfrist. Bevis som anslag har särskilt utfärdas i granskade protokoll.

Ärendelista redogör för vilka ärenden som handlagts under sammanträde. Varje upptaget ärende ges en paragraf i ärendelistan. Ärendelista återfinns i samtliga granskade protokoll på protokollets tredje sida.

Granskade protokoll uppvisar stringent skildring av beslutsprocessen för varje upptaget ärende. I granskade protokoll redovisas eventuella reservationer med undertecknade av berör ledamot i anknytning till det upptagna ärendet. Det förekommer generellt få yrkanden. I förekommande fall omröstningar har genomförts redovisas propositionsordningen i huvudsak korrekt. Resultatet från omröstningen redovisas direkt i aktuell paragraf.

Sammantaget visar protokollgranskningen att samtliga granskade protokoll i allt väsentligt uppfyller kriterierna och är tillfredställande ur juridisk synpunkt.

2.2. Information och tydlighet i protokoll

Protokoll bör vara utformade på ett sätt som gör att allmänheten, förtroendevalda och tjänstemän enkelt kan förstå vad som har beslutats under sammanträde och hur ledamöterna har kommit fram till beslut. De förtroendevalda har behov av ett tillräckligt beslutsunderlag och medborgarna ett behov av tillräcklig information för att förstå besluten. Väl formulerade och disponerade protokoll med informativa beskrivningar utgör grunden för att förstå och bedöma beslut i enskilda ärenden.

2.2.1. Granskning av protokoll avseende information och tydlighet

Inom ramen för granskningen har protokoll från kommunstyrelsen, det allmänna utskottet, bildningsutskottet och det sociala utskottet granskats utifrån kriterier avseende information och tydlighet. Protokollsgranskningen är avgränsad till protokoll upprättade och justerade inom perioden 2016-01-01 till 2016-10-10.

Kriterier	KS	AU	BU	SU
Protokollen finns publicerade på kommunens hemsida	✓	✓	✓	✓
Protokollen redovisar ledamöter och ersättares partibeteckningar	✓	✓	✓	✓
Protokollen redovisar närvaro för särskilt kallade	✓	✓	✓	✓
Språkbruket i protokollet är lättförståeligt	✓	✓	✓	✓
Protokollen har innehållsförteckning	✓	✓	✓	✓
Protokollen är lättöverskådliga och enkla att navigera i	✓	✓	✓	✓
Det finns genomgående tydliga rubriker i protokollet	✓	✓	✓	✓
Sammanfattning till upptagna ärenden ger en överskådlig bild av ärendet	/	/	/	/
Besluten är tydliga	✓	✓	✓	✓
Det är enkelt att identifiera handlingar som legat till grund för besluten	/	/	/	/
Protokollen redovisar delegationsbeslut på ett tillfredställande sätt	✓	Ej aktuellt	Ej aktuellt	Ej aktuellt
Protokollen redovisar jävssituationer på ett tillfredställande sätt	✓	✓	✓	✓
Motiv till återremiss av ärendet redovisas	✓	Underlag saknas	Underlag saknas	Underlag saknas

✓ = Tillfredställande, / = Delvis tillfredställande, ✗ = Ej tillfredsställande

Granskade protokoll finns publicerade på kommunens hemsida sorterade efter datum sammanträdet ägt rum. Vid granskningstillfället är ett datum på hemsidan inte överensstämmande med sammanträdesdatumet. Ledamöters partibeteckningar redovisas efter respektive namn i deltagarlista. Under särskild rubrik redovisas övriga deltagare. Deltagarlistan gör gällande jävssituationer med hänvisning till aktuell paragraf. Anmälan av jäv och hur situationen hanteras framgår i löptexten i aktuell paragraf.

Språket i löptexten är i huvudsak tydligt och korrekt. I enstaka fall hänvisas läsaren till bilagor. Beskrivning av bilagans innehåll finns i huvudsak i löptexten. Granskade protokoll innehåller ett flertal rubriker. Rubrikerna är tydliga och återkommande. Samtliga protokoll innehåller innehållsförteckning, dock utan sidhänvisningar.

Beslut till upptaget ärende redovisas i regel under särskild rubrik överst i varje paragraf. Dispositionen och formuleringar är återkommande i granskade protokoll oavsett om det är beslutsärende eller informationsärende.

Beslutsgrundande handlingar framgår i regler under separat rubrik till upptagna beslutsärenden. I vissa fall står det till exempel "Tjänsteskrivelse" medan det i andra fall preciseras vilken tjänsteskrivelse som avses. Granskningen visar att det i enstaka fall refereras till underlag, som till exempel "Underlaget finns i kommun- och landstingsdatabasen Kolada; Projektplan; Total; Motion" utan att ytterliga hänvisningar. I dessa fall är det svårare att identifiera vilka handlingar som ligger till grund för beslut.

Vad gäller sammanfattning till upptagna ärenden redovisas dessa i regel under särskild rubrik. Granskningen visar att sammanfattningar upprättas med olika omfattning men att de i huvudsak ger en överskådlig bild av upptaget ärende. I enstaka fall är ärendebeskrivningen kortfattad vilket försvårar överskådligheten.

Sammantaget visar granskning av protokoll avseende information och tydlighet att granskade protokoll i huvudsak uppfyller ställda kriterier.

2.3. Lokala föreskrifter och regler för protokoll och tjänsteskrivelser

2.3.1. Protokollsarbete

Enligt uppgift är det nämndsekreterare som för protokoll vid sammanträden. I Grästorp kommun har nämndadministrationen upprättat en kommungemensam mall för hur protokoll ska utformas. Mallen är framtagen i samråd med kommunens administrativa chef och kommunchefen. Inför framtagning av mallen genomfördes en enkätundersökning till kommunens förtroendevalda för att efterfråga önskemål om struktur i protokollen. Mallen är inte politiskt antagen.

Fasta rubriker inledning

- Plats och tid
- Deltagarlista
- Övriga deltagare
- Utöses att justera
- Tid och plats för justering
- Underskrifter
- Anslag/bevis
- Sammanträdesdatum
- Anslaget sätts upp/tas ner
- Förvaringsplats för protokollet
- Underskrift
- Innehållsförteckning

Fasta rubriker för var ärende:

- Paragraf och diarienummer
- Rubrik till ärendet
- Beslut
- Ärendets tidigare behandling
- Beslutsunderlag
- Ärendebeskrivning
- Beslutsexpedition

Bild. 1. Regler för hur protokoll ska utformas enligt kommungemensam mall.

Systematisk uppföljning eller egenkontroll av protokolls följsamhet till mallen utförs inte. Enligt intervjuade är det få nämndsekreterare som delar arbetsuppgiften att föra protokoll och påtalar vidare att de har ett tätt samarbete för att säkerställa att protokoll utformas enhetligt oberoende vem som upprättar protokollet. Därtill uppger de intervjuade att politiker reagerar i det fall protokoll inte upprättas enligt mall och att de utför en indirekt kontroll när protokollet justeras.

Utöver kommungemensam mall har nämndadministrationen upprättat en extern mall för hur resultat från genomförda omröstningar ska redovisas. Det framgår inte var eller hur mallen ska infogas i eller bifogas protokollet.

2.3.2. Tjänsteskrivelser

Enligt intervjuade kan handläggning av ärenden inför nämndsammanträden ske på två sätt. Dels kan ett så kallat ärendeunderlag upprättas av tjänsteman eller av tjänsteman tillsammans med nämndsekreterare och dels kan tjänsteskrivelse upprättas som kompletterande underlag till ärendeunderlaget. Det finns en mall att tillgå för upprättandet av ärendeunderlag. Av mallen framkommer att förslag till beslut ska uttryckas tydligt under egen rubrik samt att sammanfattningen av ärendet ska vara tydligt. En tjänsteskrivelse kan i vissa fall upprättas som komplement till ärendeunderlaget. Tjänsteskrivelsen utgör i det fall en fördjupad utredning och analys av ärendet. Mall finns att tillgå för utformning av tjänsteskrivelser. Av mallen framkommer att tjänsteskrivelsen ska innehålla bakgrund, beskrivning och sammanfattning och slutsatser. Enligt de intervjuade är det upp till den enskilde tjänstemannens bedömning huruvida en fördjupad analys och utredning av ett ärende ska utföras.

Under intervju framkommer att dokumenterad rutin för kvalitetssäkring av ärendeunderlag och tjänsteskrivelse saknas men att ansvarig nämndsekreterare kontrollerar skrivelsens innehåll och säkerställer att förslag till beslut är tydligt och rätt disponerat i texten. I enstaka fall kan även verksamhetschefer bli tillfrågade att sakfelsgranska ärendet.

2.4. Vår bedömning

I kommunallagen stadgas de lagkrav som ställs på protokoll. Ordförande bör ansvara för att protokoll upprättas och svarar för dess riktighet oavsett om sekreterare eller annan funktion fungerar som protokollsförare. Kommunstyrelsen har skyldighet att tillse att styrelsens arbete bedrivs i enlighet med föreskrifter som finns i lag och bestämmelser angivet i reglementet. Granskning av kommunstyrelsen och dess utskotts protokoll visar att samtliga protokoll är tillfredställande ur juridisk synpunkt. Vår bedömning är att protokollen i allt väsentligt uppfyller kommunallagens lagkrav.

Protokollsgranskningen visar att granskade protokoll är stringent uppbyggda och följer liknande strukturer. Protokollen är delvis utformade efter kommunövergripande protokollsmall men innehåller vanligen fler rubriker och mer information än vad mallen föreskriver. Enligt vår bedömning bidrar protokollmall till att skapa en god struktur för protokoll men mallen beskriver inte hur vissa förfaranden ska redovisas, till exempel resultat från omröstningar, propositionsförfarande, reservationer etc. Granskningen visar dock att granskade protokoll i huvudsak är tillfredställande. Vi bedömer att arbetet med att föra protokoll ytterligare kan

stärkas genom att ta fram dokumenterat stöd för vad som ska framgå under rubrikerna i protokoll. Detta i syfte att minska risken för att arbetet blir personberoende och att säkerställa kvalitet i protokollen.

Granskningen visar att det finns dokumenterat stöd för hur ärendeunderlag och tjänsteskrivelser ska utformas. Däremot finns det inte dokumenterade riktlinjer för när en fördjupad analys och utredning ska utföras. Protokollsgranskningen visar att ärendeunderlag i enstaka fall inte är tillräckligt omfattande för att ge en överskådlig bild av det aktuella ärendet. Enligt vår bedömning är protokollen i huvudsak tillfredställande ur informationssynpunkt men kommunstyrelsen kan stärka informationen i protokollen, exempelvis genom att tillse rutiner för ärendeunderlag och tjänsteskrivelser i syfte att säkerställa likformigt och tillräckligt beslutsunderlag.

Av granskningen framgår att det saknas dokumenterade rutiner för kvalitetssäkring av ärendeunderlag. Däremot framgår att nämndsekreterare och i vissa fall verksamhetschefer kvalitetssäkrar underlagen. Enligt vår bedömning kan kommunstyrelsen stärka kvalitetssäkringen av beslutsunderlag genom dokumenterade rutiner för kvalitetssäkring.

3. Allmänna handlingar

I detta avsnitt besvaras revisionsfrågorna om det finns fastställda rutiner för att hantera och registrera handlingar samt om det finns fastställda rutiner för lämna ut allmänna handlingar till enskilda.

3.1. Övergripande kommunala styrdokument för ärendehantering

I arkivreglemente för Grästorp kommun åläggs skyldighet för varje myndighet att upprätta en plan som beskriver myndighetens handlingar samt hur dessa hanteras. För kommunstyrelsen finns upprättad dokumenthanteringsplan. Av dokumenthanteringsplan framgår handlingsslag, sorteringssätt, förvaringsplats, gallring, plats för arkivläggning samt uppgift om när handling ska överföras till kommunarkivet. Granskningen visar att arbete pågår med att uppdatera kommunens dokumenthanteringsplaner.

Enligt kommunens policy för intern kontroll åläggs politisk ledning och verksamheterna att införa metoder och rutiner för att säkerställa en korrekt ärendehantering. Av policy framkommer att kommunstyrelsen bär övergripande ansvar för att det finns en god intern kontroll.

Kommunstyrelsens reglemente reglerar tjänstgöring och kallelse till sammanträden. Kallelse ska skickas elektroniskt till varje ledamot och ersättare senast sju dagar innan sammanträdet. Ordförande bestämmer i vilken utsträckning handlingar som tillhör ett ärende på föredragslistan ska bifogas kallelsen. Ärenden som ska beslutas av kommunstyrelsen i dess helhet ska beredas av utskotten om beredning behövs. Av beredning ska framgå förslag till beslut. Utskottens protokoll ska bifogas kallelsen till kommunstyrelsens möten. Av genomförd intervju framkommer att ansvarig nämndsekreterare ber berörda tjänstemän sända handlingar som ska bifogas kallelsen senast tolv dagar innan sammanträdesdagen. Enligt intervjuad förekommer det att handlingar inte översänds under utsatt tid. Enligt intervjuad visar resultat från intern enkätundersökning att politiker stundvis upplever att de inte får handlingar i god tid men att respondenterna överlag är nöjda.

I Grästorp kommun upprättas en årlig sammanträdesplan. Sammanträdesplanen innehåller datum för nämndsammanträden. Av sammanträdesplanen framgår vilka på förhand bestämda ärenden som ska behandlas.

Kommunstyrelsens delegationsordning beskriver vilka ärenden som ska hanteras av vilken funktion och vad som är en lämplig nivå för beslutsfattande. Delegationsordning innehåller även information om vilka beslut som inte kan delegeras med hänvisning till kommunallagen.

3.1.1. Rutiner för att hantera inkomna handlingar

Postöppning sker genom registrator och av registrator tillika nämndsekreterare. I samband med postsortering kontrolleras kommunens fax. Kommunövergripande postrutinen anger att inkommande brev i normalfallet ska öppnas och datumstämplas på ankomstdagen. Vidare anges att brevets innehåll ska ligga kvar i kuvertet med hänvisning till eventuell sekretess. I

rutinbeskrivningen regleras vilken post som endast ska datumstämplas och ej öppnas med hänvisning till sekretess.

Utöver rutinbeskrivningen har kommunen upprättat en mall till fullmakt för postöppning och hantering av personlig e-postlåda. Efter undertecknande av fullmakt är administrativ personal behörig att öppna och datumstämpla brev eller skriva ut e-post i det fall diarieföring krävs. För e-post finns ett separat dokument som anger vilken personal som har behörighet att öppna e-post i olika förvaltningar. Granskningen visar att det råder osäkerhet i kommunen avseende hantering av handlingar inkomna per e-post. De intervjuade påtalar att det därav finns en risk att vissa inkomna handlingar inte diarieförs. Kommunstyrelsen internkontrollplan för 2016 fastställer att egenkontroller av postöppning och diarieföring av post, e-post och fax ska genomföras under året. Genom stickprov kontrolleras om arbetet sker i enlighet med gällande lagar och regelverk. Av internkontrollplanen framgår att det finns en möjlig risk att lagar och regler inte efterlevs.

Handlingar inkomna per sms, via kommunens FaceBook-sida eller hemsida omfattas inte av rutinbeskrivningen. Enligt kommunens hemsida garanteras medborgaren svar från kommunen inom fjorton dagar vid inlämnade synpunkter och inom ett år vid inlämnat medborgarförslag.

Av granskningen framgår att det finns en dokumenterad rutin för ärenderegistrering men rutinbeskrivningen saknar angivelser för när ärenden ska registreras eller vad som ska framgå av registret. Enligt lagkrav ska ärenden registreras utan dröjsmål så snart de inkommit eller upprättats och av register ska bland annat framgå datum när handling är inkommen eller upprättad. Enligt uppgift från intervjuad säkerställer tvingande fält i kommunens diaries att diarieförda handlingar alltid innefattar registreringsdatum och/eller ankomstdatum, avsändare eller mottagare, en beskrivning av handlingen samt om det är en inkommen eller upprättad handling.

3.1.2. Övriga rutiner för ärendehantering

Den administrativa personalen har samlat in och själva uppfört en rad dokument om hantering av handlingar i den interna mappen *Rutinbeskrivningar*. I mappen finns rutiner för hantering av handlingar inför nämndsammanträden och en rutinhandbok för hantering av allmänna handlingar från en annan kommun. Enligt intervjuade är syftet med insamlingen av dokumenten att kunna hämta information om osäkerhet uppstår vid hantering av vissa handlingar eller om ersättare ska utföra ordinarie personals hantering av handlingar. De intervjuade uppger att om den insamlade dokumentationen inte ger tillräcklig information för att hantera handlingar kan kompletterande information eftersökas på internet.

3.2. Rutiner för utlämnandet av allmänna handlingar till enskilda

Kommunstyrelsens delegationsordning anger att beslut att lämna ut allmän handling till enskilda ska fattas av den som har handlingen i sin vård. Av delegationsordning anges att myndighetschef ska besluta om avslag på begäran om utlämnande av allmän handling till enskild eller uppställande om förbehåll i samband med utlämnande av handling till enskild. Vidare anges att vägledning i olika situationer hänvisas till Socialstyrelsens allmänna råd.

Av granskningen framkommer att det finns ett flödesschema att följa i processen för utlämnande av allmän handling till enskilda. Därtill finns lathundar att tillgå vid bedömning i huruvida en handling är allmän.

3.3. Vår bedömning

Enligt offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser om myndigheters handläggning vid registrering och övrig hantering av allmänna handlingar. Av granskningen framgår att det finns styrdokument att förhålla sig till avseende hantering och registrering av ärenden men att dokumenten inte ger tillräckligt stöd utifrån aktuell lagstiftning. Till exempel saknar rutinen för ärenderegistrering tidsangivelser för registrering och vad som ska framgå av register. Dokumenterat stöd för hantering av inkomna handlingar omfattar endast handlingar inkomna per post. Granskningen har uppmärksammat att det råder osäkerhet kring diarieföring av inkomna handlingar per e-post. Granskningen har även visat att kommunens rutiner stundom upplevs otillräckliga för en ändamålsenlig ärendehantering. Enligt vår bedömningar har kommunstyrelsen inte fastställt en tillräcklig rutin för hantering och registrering av allmänna handlingar. Vi bedömer att kommunstyrelsen bör stärka processen för hantering av allmänna handlingar, exempelvis genom en dokumenterad rutin som tydliggör arbetssätt vad gäller ärendehanteringsprocessen.

En hörnsten i offentlig verksamhet är offentlighetsprincipen och att myndigheternas verksamheter så långt som möjligt ska ske i öppna former. Medborgare skulle kunna förvänta sig en likvärdig kontakt med kommunen under ett ärendets behandling. Det finns en rutin för utlämning av allmän handling till enskilda. Vi bedömer att den ger gott stöd för utlämnande av allmän handling till enskilda. Däremot görs det i delegationsordningen otydlig hänvisning till Socialstyrelsens allmänna råd. Det framgår inte vilka av Socialstyrelsens allmänna råd som avses. Vi bedömer att kommunstyrelsen kan stärka det dokumenterade stödet för utlämnande av allmän handling till enskild genom tydligare hänvisning till Socialstyrelsens allmänna råd.

4. Samlad bedömning

I detta avsnitt görs en samlad bedömning utifrån revisionsfrågorna med bäring på granskningens resultat. Avsnittet avslutas med en sammanfattning utifrån granskningens syfte och en beskrivning av identifierade förbättringsområden.

4.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Uppfyller protokollen lagens krav?	Protokollsgranskningen visar att granskade protokoll är tillfredställande ur juridisk synpunkt. Vår bedömning utifrån granskningens resultat är att protokollen i allt väsentligt uppfyller lagens krav.
Ger protokollen tillräcklig information för att förstå beslut i enskilda ärenden?	Protokollsgranskning visar att samtliga protokoll är stringent uppbyggda med tydligt och korrekt språk men att det i enstaka fall är svårt att få en tillräcklig bild över det aktuella ärendet. Vår bedömning utifrån granskningens resultat är att protokollen i huvudsak ger tillräcklig information för att förstå beslut i enskilda ärenden men att kommunstyrelsen ytterligare kan stärka arbetet med att föra protokoll genom att ta fram dokumenterat stöd för vad som ska framgå under rubriker. Detta i syfte att minska risken för att arbetet blir personberoende och att säkerställa kvalitet i protokollen.
Har kommunstyrelsen utarbetat egna regler för hur tjänsteskrivelser och protokoll ska utformas, är dessa ändamålsenliga och efterlevs de?	Granskningen visar att det finns dokumenterat stöd för hur protokoll, ärendeunderlag och tjänsteskrivelser ska utformas. Granskningen visar även att mallarna i allt väsentligt efterlevs men att det är otydligt när fördjupad analys och utredning av ärenden ska upprättas och redovisas. Vår bedömning är att kommunstyrelsen kan stärka reglerna för ärendeunderlag genom att tillse rutiner som säkerställer likformig och tillräckligt omfattande ärendeunderlag. Vidare är vår bedömning att kommunstyrelsen kan stärka kvalitetsgranskning av beslutsunderlag genom dokumenterade rutiner för kvalitetssäkring.
Finns det fastställda rutiner för att hantera och registrera allmänna handlingar, inklusive digitala handlingar?	Enligt offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser om myndigheters handläggning vid registrering, utlämning och övrig hantering av allmänna handlingar. Lagstiftning kräver att allmänna handlingar ska registreras utan dröjsmål så snart de inkommit eller upprättats. Av granskningen framgår att det finns ett flertal styrdokument att förhålla sig till avseende ärendehantering och registrering av allmänna handlingar men att kommunens rutiner inte ses som tillräckliga för ändamålsenlig hantering och registrering av allmänna handlingar.
Finns fastställda rutiner för utlämnande av allmänna handlingar till enskilda?	Det finns en rutin för utlämning av allmän handling till enskilda. Vi bedömer att den ger gott stöd för utlämnande av allmän handling till enskilda. Däremot görs det i delegationsordningen otydlig hänvisning till Socialstyrelsens allmänna råd. Det framgår inte vilka av Socialstyrelsens allmänna råd som avses. Vi bedömer att

	kommunstyrelsen kan stärka det dokumenterade stödet för utlämnande av allmän handling till enskild genom tydligare hänvisning till Socialstyrelsens allmänna råd.
--	---

4.2. Slutsats och identifierade förbättringsområden

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen och dess utskotts protokoll uppfyller kommunallagens krav och om de ger tillräcklig information för att kunna förstå beslut i enskilda handlingar. Vidare har granskningen syftat till att granska om kommunens styrdokument för hantering av ärenden och allmänna handlingar uppfyller lagkrav och övriga riktlinjer. Vår sammanfattade bedömning utifrån granskningens syfte är att protokollen uppfyller lagkraven men att det finns utvecklingsområden för att säkerställa att protokollen ger tillräcklig information för att förstå beslut i enskilda ärenden. Granskningen visar att det i enstaka fall är svårt att få en samlad överblick till upptaget ärende och att beslutsunderlag är upprättade med olika omfattning.

Granskningen visar att det finns kommunövergripande styrdokumentet för ärendehantering men att de inte är tillräckligt tydliga för en ändamålsenlig ärendehantering. Vår bedömning är att kommunstyrelsen bör stärka sin styrning och kontroll inom området genom att säkerställa ändamålsenliga rutiner och tillse att kunskaper om ärendehantering förbättras.

4.3. Rekommendationer

Under granskningen har vi identifierat vissa förbättringsområden och våra rekommendationer framgår nedan. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Ytterligare stärka arbetet med att föra protokoll genom att ta fram dokumenterat stöd för vad som ska framgå under rubriker i protokoll.
- ▶ Tillse att regler tydliggörs för vad ärendeunderlag och tjänsteskrivelser ska omfatta samt stärka rutinerna för kvalitetssäkring av beslutsunderlag.
- ▶ Stärka rutinerna för hantering och registrering av allmänna handlingar, exempelvis genom att upprätta dokumenterad rutin som tydliggör ansvar och arbetssätt vad gäller ärendehantering.
- ▶ Stärka det dokumenterade stödet för utlämnande av allmänna handlingar till enskild genom att i delegationsordning tydliggöra hänvisningen till Socialstyrelsens allmänna råd.

Göteborg den 9 december 2016



Christoffer Henriksson
Verksamhetsrevisor



Malin Ringedal
Verksamhetsrevisor



Liselott Daun
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Bilaga 1. Revisionskriterier

Kommunallagen (1991:900)

Enligt kommunallagen kap 5 §§ 57-62 ska protokoll föras vid kommunala nämnders sammanträden. Av protokollet ska framgå vilka ledamöter och ersättare som tjänstgjort och vilka ärenden som handlagts. För varje ärende ska protokollet redovisa:

1. Vilka förslag och yrkanden som har lagts fram och inte tagits tillbaka
2. I vilken ordning ordförande lagt fram förslag till beslut
3. Genomförda omröstningar och hur de har utfallit
4. Vilka besluts som har fattats
5. Vilka ledamöter som har deltagit i besluten och hur de har röstat vid öppna omröstningar
6. Vilka reservationer som har anmälts mot besluten

På beslut från fullmäktige kan en förtroendevald, som inte är ersättare eller ledamot i en viss nämnd, få närvara vid nämndens sammanträden och delta i överläggningarna men inte i besluten. Den förtroendevalda har rätt att få sin mening antecknad i protokollet. Av protokollet ska även anges vilka interpellationer och frågor som har ställts och besvarats.

Protokoll ska justeras senast fjorton dagar efter sammanträdet på det sätt fullmäktige bestämt och senast två dagar efter att protokollet justerats ska justeringen tillkännages på anslagstavlan. Av tillkännagivandet ska framgå var protokollet finns tillgängligt samt vilken dag det har antagits. Bevis om anslagsdagen skall tecknas på protokollet eller utfärdas särskilt. Ordförande bär ansvar för protokollets upprättande och riktighet. Det åligger även ordförandes ansvar att säkerställa att justeringen och det ställe protokollet finns tillgängligt tillkännages på anslagstavlan.

Det justerade protokollet anses vara en allmän handling i enlighet med 2 kap. § 3 Tryckfrihetsförordning och ska därför finnas tillgänglig för allmänheten. Rätten att ta del av allmän handling får endast begränsas om det är påkallat med hänsyn till särskilda de omständigheter som anges i Tryckfrihetsförordningen 2. Kap § 2.

Enligt 6 kap 7 § kommunallagen har nämnderna ansvar för att var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Likaså skall nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett övrigt tillfredställande sätt.

Beredningskrav

I kommunallagens 5 kap. 26-32 § finns bestämmelser kring beredning av ärenden till kommunfullmäktige. Det finns inte några särskilda beredningsregler för styrelser och nämnder och beredningstvånget gäller således inte för nämnder och styrelser.

Likställighetsprincipen

Kommunallagens 2 kap. 2 § reglerar den så kallade likställighetsprincipen, det vill säga att kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns särskilda skäl till något annat.

Tryckfrihetsförordningen (1994:105)

I Tryckfrihetsförordningen anges att för att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall varje svensk medborgare ha rätt att ta del av allmänna handlingar.

I 2 kap 3 § framgår att med handling avses framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. En handling är allmän om den förvaras hos myndighet eller är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet.

Av 2 kap. 4 § framgår att brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid myndighet anses som allmän handling, om handlingen gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten och inte är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning.

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Enligt offentlighets- och sekretesslagen ska allmänna handlingar utan dröjsmål registreras när de inkommit eller upprättats (5 kap. 1§). Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats.

Beträffande handlingar som registreras enligt 5 kap 1§ OSL ska det av registret framgå:

1. datum då handlingen kom in eller upprättades,
2. diarienummer eller annan beteckning handlingen fått vid registreringen,
3. i förekommande fall uppgifter om handlingens avsändare eller mottagare, och
4. i korthet vad handlingen rör.

Enligt 4 kap 1 § ska en myndighet ta hänsyn till rätten att ta del av allmänna handlingar när den organiserar hanteringen av sådana handlingar och vid övrig hantering av allmänna handlingar. Myndigheten ska särskilt se till att:

1. allmänna handlingar kan lämnas ut med den skyndsamhet som krävs enligt tryckfrihetsförordningen,
2. allmänna handlingar kan skiljas från andra handlingar,
3. rätten att ta del av allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen säkerställs samtidigt som sekretesskyddet upprätthålls, och
4. automatiserad behandling av uppgifter hos myndigheten ordnas med beaktande av det intresse som enskilda kan ha av att själva utnyttja tekniska hjälpmedel hos myndigheten för att ta del av allmänna handlingar.

En myndighet ska vidare särskilt beakta att:

1. enskilda bör ges goda möjligheter att söka allmänna handlingar,
2. det bör framgå när uppgifter har tillförts en allmän handling och, om de har ändrats eller gallrats, vid vilken tidpunkt detta har skett, samt att
3. allmänna handlingar inte bör innehålla förkortningar, koder eller liknande som kan försvåra insynen enligt tryckfrihetsförordningen.

Förvaltningslagen (1986:223)

I förvaltningslagen framgår krav på förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden. Bestämmelserna i 4-6 §§ om myndigheternas serviceskyldighet, samverkan mellan myndigheter och allmänna krav på handläggning av ärenden gäller också annan förvaltningsverksamhet.

4-5 §§ reglerar myndigheternas serviceskyldighet. Av 4 § framgår att varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpens skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt. Om någon enskild av misstag vänder sig till fel myndighet, bör myndigheten hjälpa henne/honom till rätta

Arkivlagen (1990:782)

Arkivlagen anger grundläggande bestämmelser för hur myndigheterna ska hantera sina arkiv. Av arkivlagen framgår bland annat att handlingar som ska bevaras ska framställas med arkiv- och åldersbeständiga skrivmaterial och metoder. Vilka handlingar som ska bevaras ska framgå av nämndens dokumenthanteringsplan.

Bilaga 2. Intervjuer och dokumentförteckning

Genomförda intervjuer

Telefonintervju har genomförts med två nämndsekreterare.

Dokumentförteckning

Protokoll:

Au 160118	Ks 160203
Au 160222	Ks 160309
Au 160506	Ks 160406
Au 160530	Ks 160525
Au 160530	Ks 160615
Au 160815	Ks 160831
Au 160912	Ks 160928

Bu 160119	Su 160120
Bu 160223	Su 160224
Bu 160315	Su 160323
Bu 160510	Su 160510
Bu 160531	Su 160601
Bu 160816	Su 160817
Bu 160906	Su 160914

Övriga dokument:

- ▶ Arkivreglemente för Grästorp kommun
- ▶ Dokumenthanteringsplan för kommunstyrelsen
- ▶ Fullmakt för
- ▶ Kommunstyrelsens beslutanderätt och delegering
- ▶ Mall för protokoll
- ▶ Mall för tjänsteskrivelse
- ▶ Mall för ärendeunderlag
- ▶ Policy för intern kontroll
- ▶ Postrutiner för Grästorp kommun
- ▶ Reglemente för kommunstyrelsens arbete
- ▶ Rutin för ärenderegistrering, ÄHS
- ▶ Rutinbeskrivning för hantering av E-post
- ▶ Sammanträdesplan
- ▶ Utlämning av allmänna handlingar

Bilaga 3. Revisionens frågor avseende Trygga Hem och arvode till ledamöter

På uppdrag av kommunrevisionen har EY begärt in skriftliga svar avseende arvode till kommunens förtroendevalda enligt avtal med Trygga hem. Ställda frågor har besvarats av kommunens ekonomichef. Svaren redovisas nedan.

- ▶ *Är protokoll från Trygga hem rätt underlag för beslut? Kan det ha status av avtal? (se § 9 skrivelser/rapport i protokollet)*

Ekonomichefen anger att ersättning för utförda förtroendeuppdrag i kommunen regleras i kommunens arvodesreglemente och ersättning till ledamöter i Trygga Hem ej utgör undantag. Ekonomichef anger vidare att beslutet från kommunfullmäktige § 22 den 25 april 2016 att införa fast arvode till ordföranden i Trygga Hem under pågående mandatperiod motiveras av att tidsåtgången för uppdraget ökat i takt med att föreningens verksamhet har ökat i omfattning.

- ▶ *Finns annat avtal mellan föreningen och kommunen och är det korrekta avtalsslutande parter som undertecknat avtalet?*

I ekonomichefens svar framgår att det saknas annat av parterna undertecknat avtal. Däremot framhåller ekonomichefen att annat avtal ej bedöms vara nödvändigt med hänvisning till att hanteringen närmast är att betrakta som verkställighet mot bakgrund av att kommunfullmäktiges beslut utgör underlag för hantering av ersättningen. Fullmäktiges beslut avseende fast arvode till ordföranden i Trygga Hem återfinns i kommunfullmäktiges protokoll 2016-0425 § 22.

- ▶ *Är fullmäktiges beslut känt hos utbetalande instans?*

Ekonomichefen påtar att det finns ett beslut i Trygga Hems styrelse om att föreningen ska ersätta kommunen för den kostnad som ordförandeuppdraget medför. Se § 9 i protokoll från Trygga Hems sammanträde 2015-05-18.

- ▶ *Har kommunen krävt Trygga Hem på deltagande förtroendevaldas arvode/förlorad arbetsförtjänst under den mandattid som varit hittills i enlighet med överenskommelse?*

I svar uppges att Trygga Hem ersätter kommunen efter redovisning av kostnader som uppstått i uppdraget. Vidare uppges att kommunen hittills rekvirerat ersättning från Trygga om totalt 83 154,69 kronor.

- ▶ *Finns aktuella avtalsregister för policy eller motsvarande inom stiftelser, bolag, och föreningar där kommunens förtroendevalda tjänstgör? Är det klarlagt vem som har rätt att teckna avtal för kommunen? Följs detta?*

Av ekonomichefens svar framgår att separata avtal inte finns upprättade för när kommunens förtroendevalda tjänstgör för kommunens räkning i andra sammanhang.