

Valdemarsviks kommun

Granskning av ärendeberedningsprocessen
och beslutsunderlagens kvalitet



Building a better
working world

Innehållsförteckning

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer	3
2. Inledning	5
2.1. Bakgrund.....	5
2.2. Syfte och revisionsfrågor	5
2.3. Ansvariga nämnder/styrelser	5
2.4. Avgränsning	6
2.5. Genomförande	6
2.6. Revisionskriterier.....	6
3. Revisionskriterier	6
3.1. Kommunallagen (2017:725)	6
3.2. Förvaltningslagen (2017:900).....	6
3.3. Kommunal nämndadministration	7
4. Förutsättningar för en ändamålsenlig beredningsprocess.....	7
5. Styrande dokument för ärendeberedningen	8
5.1. Kommunövergripande riktlinjer.....	8
5.1.1. Riktlinjer för dokument- och ärendehantering i Valdemarsviks kommun.....	8
5.1.2. Kommungemensam dokumenthanteringsplan.....	9
5.1.3. Framtagna mallar	9
5.2. Vår bedömning.....	9
5.3. Nämndspecifika instruktioner och riktlinjer.....	10
5.3.1. Kommunstyrelsen	10
5.3.2. Miljö- och byggnämnden	11
5.4. Vår bedömning.....	12
6. Ansvarsfördelning och dialog i ärendeberedningsprocessen.....	13
6.1. Dialog och rollfördelning mellan politiker och tjänstemän	13
6.2. Rollfördelning inom tjänstemannaorganisationen	14
6.3. Vår bedömning.....	15
7. Vidtagna åtgärder för att förbättra ärendeberedningsprocessen	15
7.1. Vår bedömning.....	15
8. Beslutsunderlagets kvalitet.....	16
8.1. Checklista för ärenden	16
8.2. Kommunstyrelsen	18
8.3. Miljö- och byggnämnden	20
8.4. Vår bedömning.....	21
Svar på revisionsfrågorna	22

Källförteckning24

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har på uppdrag av kommunens revisorer granskat ärendeberedningsprocessen. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsens och miljö- och byggnämndens, ärendeberedningsprocess är ändamålsenlig och leder till fullgoda beslutsunderlag. Vår sammantagna bedömning är att styrelsen och nämnden inte fullt ut har säkerställt en ändamålsenlig ärendeberedningsprocess som leder till fullgoda beslutsunderlag.

Vår bedömning är att det inte finns tillräckliga riktlinjer och rutiner för att säkerställa kvalitet i ärendeberedningsprocesserna. Kommungemensamma riktlinjer ger en övergripande bild av hur ärenden ska hanteras, men inte övriga aspekter av ärendeberedningen. Varken kommunstyrelsen eller miljö- och byggnämnden har egna riktlinjer för processen.

De två beredningsprocesserna är inte fullt ut dokumenterade. Miljö- och byggnämndens politiska beredningsprocess är dokumenterad och kommunstyrelsens är till viss del dokumenterad. Vår bedömning är vidare att kommunstyrelsen och miljö- och byggnämnden inte tillräckligt dokumenterat rollfördelningen inom sina respektive tjänstemannaberedningar. Både styrelsen och nämnden har sammanträdesplaner, men kommunstyrelsens sammanträdesplan följs inte fullt ut av handläggare avseende inlämning av handlingar till ärenden och på intervju har det framkommit att ärenden läggs fram på bordet under sammanträden, vilket vi ser som en brist.

Det finns en översiktlig kommungemensam mall för tjänsteskrivelser som används av kommunstyrelsen men inte av miljö- och byggnämnden. Miljö- och byggnämnden har egna mallar för tjänsteskrivelser anpassade efter de ärenden som nämnden ofta behandlar. Vår bedömning är att kommunstyrelsen bör använda egna och mer detaljerade mallar alternativt vidareutveckla den gemensamma mallen givet den gemensamma mallens översiktlighet.

Dialog mellan beslutsfattare och tjänstemän sker framför allt genom regelrätta beredningsmöten men också genom informella kontakter mellan beslutsfattare och tjänstemän. Intervjuade beslutsfattare uppfattar att ärendeberedningen för styrelsen skulle förbättras om oppositionen var en del av beredningsmötena inför utskottssammanträdena.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Besluta om en tidsplan för arbetet som pågår med uppdateringen av riktlinjerna och skrivandet av en handbok.
- ▶ Fastställa styrdokument för ärendeberedningsprocessen innefattande exempelvis processbeskrivning för tjänstemannaberedningen och vad ärendebeskrivningarna ska innehålla.
- ▶ Ta fram förslag åt kommunfullmäktige att uppdatera kommunstyrelsens reglemente för att bättre spegla hela den politiska beredningsprocessen.
- ▶ Utvärdera om det skulle gynna kommunstyrelsens ärendeberedningsprocess att ha mer instruerande mallar för tjänsteskrivelser.
- ▶ Tillse att tidplan för inlämnande av handlingar till styrelsens sammanträdesplan följs av samtliga handläggare och att ärenden inte läggs fram på bordet under sammanträden.
- ▶ Säkerställa att regelbunden utbildning kring ärendeberedning och tillhörande lagstiftning ges till relevanta tjänstepersoner.

- ▶ Överväga att inkludera oppositionen i beredningen inför utskottens sammanträden.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Ärendeberedningsprocesser hos kommuner syftar till att ge nämnder, och i vissa fall fullmäktige, ett tillförlitligt underlag för besluten. Beredningarna har även en demokratisk funktion i och med att de ger medborgarna en möjlighet att följa ett ärendes behandling innan nämnd eller fullmäktige fattar beslut. En allsidig belysning av ärenden är av stor betydelse för medborgarnas förtroende för nämnder och fullmäktige och deras beslut.¹ Bristande beredning kan efter laglighetsprövning leda till att nämndens beslut upphävs med hänvisning till att de inte har tillkommit i laga ordning.

Givet ärendeberedningsprocessens syfte ställer kommunallagen inga krav på kvaliteten på underlagen som bereds fram. Ansvar för kvaliteten vilar på aktuell nämnd men också på kommunstyrelsen, vilken har en särskild uppgift att vara den sista beredningsinstansen innan ärenden kommer upp till fullmäktige.² Mot bakgrund av detta har kommunens revisorer bedömt det som angeläget att granska kvaliteten i nämndernas ärendeberedningsprocesser.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsens och miljö- och byggnämndens, ärendeberedningsprocess är ändamålsenlig och leder till fullgoda beslutsunderlag.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Är riktlinjer och rutiner utformade så att de säkerställer kvalitet i ärendeberedningsprocesserna?
- ▶ Är ärendeberedningsprocesserna dokumenterade?
- ▶ Finns en tillräcklig grad av styrning och formalisering av beslutsunderlagens utformning och innehåll (allsidighet, koppling till styrdokument, konsekvenser, handlingsalternativ m.m.)?
- ▶ Finns det i ärendeberedningsprocessen tydliga roller mellan den politiska organisationen och tjänstemannaorganisationen, samt inom tjänstemannaorganisationen?
- ▶ Finns en tillräcklig dialog mellan beslutsfattare och tjänstemän i beredningen av ett nämndsärende?
- ▶ Vilka åtgärder har vidtagits för att effektivisera flödena i ärendeberedningsprocesserna?

2.3. Ansvariga nämnder/styrelser

Granskningen omfattar kommunstyrelsen och miljö- och byggnämnden.

¹ Lindquist, Ulf mfl (2011): Kommunallagen, i lydelsen den 1 januari 2017: en handbok med lagtext och kommentarer, femtonde upplagan, Wolters Kluwer, s.148-149

² Dalman, Lena mfl (2011): Kommunallagen med kommentarer och praxis, SKL Kommentus Media och Sveriges Kommuner och Landsting, femte upplagan, s.204

2.4. Avgränsning

Ärendebereidningsprocessen inleds med att förvaltningen får ett uppdrag och avslutas med att sista beslutsinstans fattat beslut i frågan. Utifrån granskningens syfte kommer granskningen främst beröra den del av ärendebereidningsprocessen som är relevant för beslutsunderlagens kvalitet.

2.5. Genomförande

I granskningens genomförande ingår dels dokumentgranskning, dels intervjuer med följande befattningshavare: ordföranden, 2:e vice ordföranden, kommun- och nämndsekreterare, kommundirektör, miljöchef och plan- och byggchef. Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakgranska rapporten.

Vi har i granskningen valt ut fyra beslutsärenden för en analys av beslutsunderlagens kvalitet. Urvalet har gjorts med hänsyn till möjligheten att jämföra beslutsunderlagen med kommunens fastslagna riktlinjer för beslutsunderlag och med andra referenspunkter för vad som utgör god kvalitet i ärenden.

2.6. Revisionskriterier

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

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Förvaltningslagen (2017:900)
- ▶ Styrelsens och nämnders reglementen
- ▶ Kommunal nämndadministration (skriven av Axel Danielsson)

3. Revisionskriterier

3.1. Kommunallagen (2017:725)

Bestämmelser om beredning av fullmäktiges ärende framgår av 5 kap. 26-32a §§. Enligt 5 kap. 26 § ska ett ärende ha beretts av antingen en nämnd vars verksamhetsområde berör ämnet eller av en fullmäktigeberedning innan ärendet avgörs av fullmäktige. Kommunstyrelsen ska alltid ges tillfälle att yttra sig i ett ärende som har beretts av en annan nämnd eller av en fullmäktigeberedning. Styrelsen ska lägga fram förslag till beslut i ett ärende om inte någon annan nämnd eller en fullmäktigeberedning har gjort det. Det är av vikt att kommunallagens beredningsregler följs eftersom bristande beredning kan leda till att fullmäktiges beslut upphävs med hänvisning till att de inte har tillkommit i laga ordning

I kommunallagen finns det inga specifikt uttalade krav på kvaliteten i beredningen, utan det är fullmäktige som avgör om beredningen ger ett tillräckligt underlag för att fatta beslut.

3.2. Förvaltningslagen (2017:900)

I förvaltningslagen (FL) 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 ryms en stor del av den kommunala verksamheten, bland annat kommunala nämnder. FL gäller även för utskott, nämndberedningar och förvaltningar.

Av förvaltningslagen följer bland annat:

- ▶ Myndighetens serviceskyldighet (6 §).
- ▶ Effektiv handläggning, det vill säga att ärenden ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts (9 §).

Bestämmelsen att handläggningen ska vara så enkel, snabb och billig som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts ska uppfattas som ett riktmärke för kvaliteten i förfarandet. Ordet säkerhet bedöms som liktydigt med intresset av riktiga avgöranden, det vill säga att handläggningen ska bidra till att ge ett så korrekt underlag som möjligt för förvaltningsbesluten och därmed till att besluten blir riktiga i sak.

Av FL 32 § framgår att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

3.3. Kommunal nämndadministration

Kommunal nämndadministration är en handbok för bland annat nämndsekreterare och ordförande i kommunstyrelse och nämnder. Boken är inte bindande för kommuner att följa men kan användas som god praxis. Den erbjuder en referenspunkt för exempelvis grunderna avseende vad en bra tjänsteskrivelse bör innehålla. Vidare relevanta detaljer om bokens innehåll presenteras i anslutning till kapitel där boken är relevant som bedömningsgrund.

4. Förutsättningar för en ändamålsenlig beredningsprocess

Det saknas nationella regelverk eller föreskrifter kring ärendeberedning och framtagandet av tjänsteskrivelser. Det är upp till respektive kommun och ibland även styrelse/nämnd att hitta former för hur arbetet ska fungera i den egna verksamheten. Vanligt förekommande är att det finns tidplaner för när tjänsteskrivelser ska vara klara för utskick inför sammanträden samt mallar för tjänsteskrivelser som anger layout, rubriker och vilka områden som ska belysas för att bedömas tillräckligt.

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

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

Mallar bör även kompletteras med anvisningar om de olika stegen i ärendeberedningsprocessen i syfte att säkerställa kvalitet och enhetlighet. För exempelvis

tjänsteskrivelser bör det finnas vägledning om innehållet i sammanfattningar, formulering av ärenderubriker och förslag till beslut.

5. Styrande dokument för ärendeberedningen

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

5.1. Kommunövergripande riktlinjer

5.1.1. Riktlinjer för dokument- och ärendehantering i Valdemarsviks kommun³

Riktlinjerna omfattar kommunens samtliga nämnder och bolag och syftar till att hjälpa anställda i kommunen i det dagliga arbetet med hantering av handlingar. Riktlinjerna redogör bland annat för hur inkommen handling ska hanteras och vad som inte är en allmän handling. Vidare framgår att ärenden som ska behandlas i nämnd/utskott och/eller där det kan antas finnas behov av att de i framtiden lätt ska kunna återsökas ska diarieföras i det elektroniska ärendehanteringssystemet och bevaras.

Tjänsteskrivelser ska diarieföras innan överlämning till nämnds/utskotts sekreterare. Ärendets innehåll ska sammanfattas i en kort rubrik. Denna ska vara tydligt utformad så att det framgår vad ärendet handlar om och förkortningar, fackspråk och interna uttryck ska undvikas.

Icke-allmänna handlingar som arbetsmaterial, minnesanteckningar och andra handlingar av obetydlig karaktär för ärendet ska rensas när ärendet avslutas. Allmänna handlingar ska gallras enligt antagna rutiner, fastställda i dokumenthanteringsplan, vilken beskrivs nedan. Ärendets handläggare ansvarar för gallring.

Riktlinjen är kommunövergripande men av intervju har framkommit att den endast delvis är förankrad i kommunens organisation. Inom kanslienheten under kommunstyrelsen är riktlinjen känd. Den används dock inte till någon större utsträckning i ärendeberedning inom verksamheterna och enheterna under kommunstyrelsens ansvar. Inom miljökontoret och plan- och byggkontoret under miljö- och byggnämnden är riktlinjen inte en del av arbetsprocessen avseende ärendeberedning. Av intervjuer har därutöver framkommit en relativt samstämmig bild av att riktlinjerna behöver uppdateras, då de är över 10 år gamla.

Riktlinjerna figurerar också i lätt ändrad form som Anvisningar för dokument- och ärendehantering i kommunen. Dessa är i allt väsentligt identiska till riktlinjerna.

Enligt uppgift pågår arbete med att uppdatera och eventuellt expandera riktlinjerna, men det finns ingen bestämd tidsplan för när uppdatering ska vara klar. Vidare beskrivning av utvecklingsarbetet finns i avsnitt 7.

³ Antagen av kommunstyrelsen 2011-10-10

5.1.2. Kommungemensam dokumenthanteringsplan⁴

Den kommungemensamma dokumenthanteringsplanen specificerar hur och i vilket eller vilka system olika handlingstyper ska registreras, om en viss handlingstyp är digital eller i pappersformat, var en handling ska förvaras, när en handling ska gallras, samt kommentar om eventuell sekretess.

5.1.3. Framtagna mallar

Valdemarsviks kommun har tagit fram en mall för tjänsteskrivelser. Mallen är inte riktad till en specifik nämnd utan den kan användas kommunövergripande, men av intervju har framkommit att miljö- och byggnämnden inte använder mallen då nämnden har egna mallar som uppfattas som mer relevanta.

Av mallen föreslås inkludering av:

- ▶ Ärenderubrik
- ▶ Vilken nämnd etcetera som ska fatta beslut
- ▶ Formuleringen till själva beslutet
- ▶ Sammanfattning (endast till längre skrivelser)
- ▶ Ärendebeskrivning, ärendets bakgrund
- ▶ Ekonomiska konsekvenser, eventuella kostnader
- ▶ Beslutsunderlag
- ▶ Vilka det slutgiltiga beslutet ska skickas till

Vidare ska också information om tjänsteställe/handläggare och mottagare framgå.

5.2. Vår bedömning

Valdemarsviks kommuns kommunövergripande styrdokument specificerar inte utformningen av ärendeberedningsprocessen. Av riktlinjerna framgår hur ärenden ska hanteras, men inte själva processen för framställande av ärenden eller vilket innehåll ärendebeskrivningarna ska ha. Det framgår inte heller hur ärenden ska beredas av politiken eller hur samverkan mellan politiken och tjänstemannakåren ska utformas. Dokumenthanteringsplanen ger vidare information om hanteringen av ärenden, men inte framtagande eller innehåll. Vi bedömer att de kommunövergripande styrdokumenterna inte är tillräckliga för att säkerställa en god grund för en kvalitativ ärendeberedningsprocess. Vi ser dock positivt på att kommunstyrelsens kanslienheter har påbörjat arbete med att uppdatera riktlinjerna.

Vi noterar att riktlinjerna inte utgör en betydelsefull del av ärendeberedningsprocessen åt kommunstyrelsen eller miljö- och byggnämnden. Riktlinjerna antogs 2011 och har inte uppdaterats sedan dess. Riktlinjernas förankring i förvaltningarna är väldigt svag och de är endast bitvis kända. Vår bedömning är att riktlinjerna inte bidrar till att säkerställa kvalitet i ärendeberedningsprocessen.

Den kommungemensamma mallen innehåller endast begränsade och övergripande instruktioner för hur en tjänsteskrivelse ska utformas. Givet de stora skillnaderna som finns i

⁴ Antagen av kommunstyrelsen 2019-04-08 § 82

ärendenas struktur och innehåll mellan kommunstyrelsens och miljö- och byggnämndens ärenden är det inte orimligt att hålla en kommunövergripande mall på en bred nivå. Vår bedömning är dock att det finns vissa utrymmen för förtydligande även givet att mallen måste vara avskalad för att kunna vara kommunövergripande, exempelvis avseende ärenderubriken och beslutsmeningarna.

Vi noterar vidare att mallen inte används för miljö- och byggnämndens ärenden.

5.3. Nämnds specifika instruktioner och riktlinjer

5.3.1. Kommunstyrelsen

Enligt kommunstyrelsens reglemente⁵ har kommunstyrelsen det övergripande ansvaret för samtliga av kommunens verksamheter med undantag för tillsyn enligt miljöbalken och plan- och bygglagstiftning. Vidare har kommunstyrelsen specifikt ansvar inom ett antal områden, bland annat personalfrågor, omsorgsfrågor för kommunens uppgifter som inte utgör myndighetsutövning mot enskild, och utbildningsfrågor.

Enligt reglementet ska de ärenden som ska avgöras av kommunstyrelsen i dess helhet beredas av utskott om beredning behövs. Det specificeras inte för vilka ärenden beredning behövs. Inom kommunstyrelsen ska det finnas tre utskott: arbetsutskottet, barn- och utbildningsutskottet och stöd- och omsorgsutskottet för beredning och verkställighet. Utskottens ansvarsområden redogörs för i Delegationsordning för sektor, Barn, Utbildning och Arbetsmarknad⁶, Delegationsordning Stöd och Omsorg⁷ samt Delegationsordning för kommunstyrelsens arbetsutskotts verksamhetsområde⁸. Styrelsens ordförande bestämmer i vilken utsträckning handlingar som tillhör ett ärende på föredragningslistan ska bifogas kallelsen. Utöver beredningen inom utskotten förekommer enligt uppgift även politisk beredning i två andra instanser. Dels sker en beredning av presidiet inför kommunstyrelsesammanträdena, dels en beredning av utskottets ordförande inför utskottens sammanträden.

Tjänstemännens ärendeberedning av ärenden som ska läggas fram till kommunstyrelsen utgår enligt uppgift inte från en dokumenterad process. Roller, ansvarsfördelning, kvalitetssäkring och andra aspekter av tjänstemannaberedningen baseras inte på ett skriftligt dokumenterat arbetssätt. Det finns emellertid enligt uppgift en accepterad rollfördelning inom organisationen. Både förvaltningen och kanslienheter är små och det uppstår enligt intervju inte några särskilda otydligheter avseende roller inom beredningen.

Kommunstyrelsen har dokumenthanteringsplaner för de olika sektorerna under dess ansvar som exempelvis sektor stöd och service, men även för specifika enheter som till exempel HR-enheten. Dessa dokumenthanteringsplaner följer samma mall som den

⁵ Antagen av kommunfullmäktige 2015-03-23, senast reviderad av kommunfullmäktige 2020-03-30 § 28.

⁶ Antagen av kommunstyrelsen 2017-08-14.

⁷ Antagen av kommunstyrelsen 2016-06-08, senast reviderad av kommunstyrelsen 2018-10-08 § 143.

⁸ Antagen av kommunstyrelsen 2021-11-08 § 157.

kommunövergripande dokumenthanteringsplanen och instruerar bland annat om hur en handling ska registreras för handlingstyper relevanta till den specifika sektorn eller enheten.

Kommunstyrelsen har fastställt en sammanträdesplan för handläggarna. I denna framgår när kommunstyrelsen, demokratiberedningen och de tre utskotten har sina sammanträden. Därutöver framgår deadline för inlämning av underlag inför de olika sammanträdena. Enligt uppgift förekommer det dock att handläggare lämnar in handlingar med en väldigt begränsad tidsmässig marginal. Det har förekommit att handlingar till ärenden läggs fram på bordet under sammanträden. Därutöver har av intervju med politiker framkommit ett missnöje med att underlag kommer in helgen innan kommunstyrelsesammanträde vilket är för sent för att fångas i styrelsemajoritetens interna beredningsmöten.

Kommunstyrelsen har inga egna mallar. För tjänsteskrivelser används den kommunövergripande mallen.

5.3.2. Miljö- och byggnämnden

Av nämndens reglemente⁹ framgår att nämnden beslutar i ärenden som utgör myndighetsutövning gentemot enskild såväl som mot kommunens verksamheter med stöd av bland annat plan- och bygglagen och miljöbalken. I praktiken innebär detta att en stor del av nämndens ärenden är relativt standardiserade bygglovsärenden eller viten för miljöbrott.

Av reglementet framgår att det inom nämnden får finnas en beredning. Denna ska bestå av ordföranden och två ledamöter, en från majoriteten och en från minoriteten. Tjänstgöring följer ett rullande schema. De ärenden som ska avgöras av nämnden i dess helhet ska beredas om beredning behövs. Det specificeras inte för vilka ärenden beredning behövs. När ärendet beretts ska beredningen lägga fram förslag till beslut, och förslaget utsändas i kallelsen till nämnden. Nämndens ordförande bestämmer i vilken utsträckning handlingarna som tillhör ett ärende på föredragningslistan ska bifogas kallelsen.

Nämnden har en dokumenthanteringsplan¹⁰ som följer samma mall som den kommunövergripande dokumenthanteringsplanen och instruerar bland annat om hur en handling ska registreras för handlingstyper relevanta till nämndens verksamhet. Dokumenthanteringsplanen uppdaterades¹¹ 2022 med arbetssätt för nämndens nyantagna IT-system.

Miljökontoret och plan- och byggkontoret arbetar inte utifrån en dokumenterad process avseende ärendeberedningen. Roller, ansvarsfördelning, kvalitetssäkring och andra aspekter av tjänstemannaberedningen för ärenden baseras inte på ett skriftligt dokumenterat arbetssätt.

Miljö- och byggnämnden har en sammanträdesplan av vilken det framgår när beredning ska ske. Det framgår inte av planen när ärenden ska lämnas in. Av intervju har dock framkommit att det är en relativt begränsad mängd ärenden som läggs fram på bordet under nämndens

⁹ Antagen av kommunfullmäktige 2015-04-22, senast reviderad av kommunfullmäktige 2020-03-30 § 28.

¹⁰ Antagen av miljö- och byggnämnden 2017-05-09.

¹¹ Antagen av miljö- och byggnämnden 2022-05-12 § 84.

sammanträden och att dessa oftast är ärenden där underlag inte kommit in från sökande innan mötet. Vidare uppges att dessa ärenden oftast ändå förankras under beredningsmötena även om de saknar underlag.

Miljökontoret och plan- och byggkontoret har flera mallar framtagna för både tillsynsärenden respektive plan- och byggärenden samt för mer ordinarie tjänsteskrivelser. Detta inkluderar bland annat mall för bygglov utom detaljplan, mall för beslut om startbesked och mall för delegationsbeslut avseende bygglov. Dessa mallar är snarlika och samtliga innehåller information till handläggare om exempelvis relevanta lagrum och förslag på skrivelser och bedömningar gällande olika omständigheter till exempel om fastigheten är kustnära. Av intervju har framkommit att både miljökontoret och plan- och byggkontoret arbetat med målsättning att ha standardiserade formuleringar i sina respektive ärenden. Avsikten är att det inte ska märkas skillnad på underlag från olika handläggare.

5.4. Vår bedömning

Kommunstyrelsens och miljö- och byggnämnders respektive reglementen förmedlar hur ärenden ska beredas politiskt. Det framgår däremot inte i något av reglementena när beredning behövs. Delar av den politiska beredningen inför kommunstyrelsen fångas inte av reglementet och är inte i övrigt dokumenterad. Vår bedömning är att kommunstyrelsens reglemente och övrig dokumentation inte fullt ut speglar den politiska beredningsprocessens rollfördelning eller tydligt klargör för vilka ärenden beredning behövs. Vår bedömning är dock att miljö- och byggnämndens reglemente ger en tillräcklig bild av ansvarsfördelningen inom den politiska beredningen, men kan förtydligas avseende vilka ärenden som ska beredas.

Varken kommunstyrelsen eller miljö- och byggnämnden har dokumenterade arbetsprocesser för tjänstemannaberedningen av ärenden. Vår bedömning är därmed att kommunstyrelsen och miljö- och byggnämnden inte tillräckligt dokumenterat rollfördelningen inom sina respektive tjänstemannaberedningar.

Kommunstyrelsen har fastställt en sammanträdesplan för tjänstemän i vilken alla väsentliga datum för ärendeberedningen framgår. Sammanträdesplanen efterlevs dock inte fullt ut. Det har förekommit att ärenden lagts fram på bordet under sammanträden, vilket vi ser som en allvarlig brist. Vi bedömer att ärendeberedningsprocessen för kommunstyrelsen avseende inlämning av ärende inför styrelsesammanträden är dokumenterad men i behov av starkare förankring i förvaltningen.

Miljö- och byggnämndens sammanträdesplan anger inte när ärenden ska lämnas in utan endast när beredning, sammanträde och justering sker. Vi har inte tagit del av någon annan information om att inlämningsdatum skulle vara dokumenterade. Detta förefaller dock inte vara ett stort problem i praktiken och sena inlämningar av ärenden är enligt uppgift till stor del ett resultat av sökande som lämnar in uppgifter sent. Vår bedömning är att miljö- och byggnämndens sammanträdesplan är tillräcklig för att bidra till ärendeberedningsprocessens slutskede.

Kommunstyrelsen har inte antagit några egna ärendemallar. Den kommunövergripande mallen utgör en grund för ärendeberedningen, men den är endast översiktlig. Vad som ska ingå i ärenden avseende aspekter som kan vara viktiga för kommunstyrelsen att beakta, som exempelvis ekonomiska konsekvenser av ett beslut, framgår inte på ett tydligt sätt. Vår bedömning är att kommunstyrelsens mallar inte är tillräckliga för att säkerställa enhetliga och

kvalitativa ärenden. Kommunstyrelsen bör överväga att använda egna mallar med tydligare instruktioner avseende vad som lämpligen kan ingå i en tjänsteskrivelse, alternativt vidareutveckla den kommungemensamma mallen givet den kommungemensamma mallens översiktlighet.

Miljö- och byggnämndens har ett antal olika mallar anpassade efter de olika sorters ärenden som nämnden kan behöva besluta om. Av dessa framgår bland annat förslag på olika avgifter och relevanta lagrum. Vi bedömer att miljö- och byggnämndens mallar är tillräckliga för att säkerställa enhetlighet och kvalitet för nämndens ärenden.

6. Ansvarsfördelning och dialog i ärendeberedningsprocessen

6.1. Dialog och rollfördelning mellan politiker och tjänstemän

Kommunstyrelsen

Det finns flera instanser i ärendeberedningsprocessen för kommunstyrelsen där dialog sker mellan politikerna och tjänstemännen. Ärenden som ska presenteras till kommunstyrelsen bereds av styrelsens presidium ungefär två veckor innan kommunstyrelsens sammanträde. Vid dessa beredningsmöten medverkar också tjänstemän, däribland kommundirektören och relevanta handläggare som har ansvarat för ärenden som tas upp på agendan.

Beredning inför kommunstyrelsens sammanträde sker också inom kommunstyrelsens majoritets gruppmöten som sker veckan innan sammanträdet. Även vid dessa medverkar kommundirektör och sporadiskt även andra verksamhetschefer.

Innan beredning inför kommunstyrelsensammanträde sker också beredning genom utskotten och beredning inför utskottens möten. Vid utskottens möten medverkar utöver utskottets medlemmar även bland annat kommundirektör och relevanta handläggare. Vid beredningen inför utskottens möten medverkar också tjänstemännen, men oppositionen har ingen representant vid beredningarna inför utskottsmötena. Ordförande har vid beredningsmöten inför utskott möjlighet att efterfråga ytterligare ärenden som ska beredas och läggas på föredragningslistan samt möjlighet att be handläggaren upprätta fler eller förbättrade underlag. Av intervju med representanter från både den politiska majoriteten och minoriteten har framkommit en uppfattning om att processen skulle gynnas av att oppositionen blev en del av beredningen redan inför utskottssammanträdena.

Intervjuer både med tjänstemännen och politiken har visat en förhållandevis enig och positiv bild av kvaliteten på dialogen inom dessa beredningsinstanser. Beredningarna upplevs ha en produktiv inriktning med en öppenhet i dialogen mellan tjänstemännen och politikerna.

Utöver de formella beredningsmötena sker även, enligt uppgift, en informell beredning genom kontakt mellan politikerna och tjänstemännen, företrädesvis kommundirektören.

Miljö- och byggnämnden

Ärenden till nämnden bereds självständigt av tjänstemannaorganisationen. Merparten av ärendena är tillsyns- eller byggärenden och påbörjas inte på instruktion från beslutsfattare utan efter ansökan från privatpersoner eller liknande. Två veckor innan nämndsammanträdet har nämndens presidium ett beredningsmöte. På detta medverkar utöver presidiet också relevanta handläggare, nämndsekreterare och oftast miljöchef och plan- och byggchef.

Intervjuade beslutsfattare och tjänstemän ger en positiv bild av dialogen på beredningsmötena. Diskussionen på mötena beskrivs som öppen och konstruktiv. Presidiet uppges visa ett intresse för frågorna som diskuteras.

Det finns också enligt uppgift en sporadisk dialog mellan beslutsfattare och tjänstemännen utanför beredningsmötena. Detta kan ske genom exempelvis telefonsamtal från handläggare till nämndens ordförande för att stämma av något. Dessa informella inslag i dialogen är dock enligt uppgift ovanliga.

6.2. Rollfördelning inom tjänstemannaorganisationen

Som tidigare etablerat är inte rollfördelningen och beredningsprocessen dokumenterad för kommunstyrelsen och miljö- och byggnämnden.

Ärenden som ska inför kommunstyrelsen bereds av handläggare på relevant enhet inom förvaltningen. Det är cirka tio handläggare som regelbundet bereder ärenden till kommunstyrelsen. Dessa är dock inte professionella utredare, utan har andra arbetsuppgifter vid sidan av ärendeberedning. En del intervjuade upplever att detta har genomslag på kvaliteten på ärendena. Om det krävs för ett ärende kan också extern kompetens, till exempel jurist, anlitas.

Utöver handläggare finns ett antal roller som bidrar till kvalitetssäkring av skrivelserna. Den formella kvalitetssäkringsprocessen involverar relevant verksamhetschef och kommundirektör. Efter att en handläggare förberett ett ärende ska dessa roller med underskrift godkänna ärendet innan det går vidare till beredning i utskott.

Därutöver finns enligt uppgift en mer informell kvalitetssäkring via kanslienheten. Handläggare har möjlighet att vid behov konsultera kanslienheten. Detta gäller särskilt de mer formaliarelaterade aspekterna av ärendeberedning, exempelvis utformning av beslutsformulering.

Miljö- och byggnämnden delar sedan 2016 miljökontor och sedan juni 2022 plan- och byggkontor med samhällsbyggnadsnämnden i Söderköpings kommun. Förändringen på plan- och byggkontoret innebär att hela miljö- och byggnämndens förvaltning sedan juni 2022 formellt är anställd av Söderköpings kommun. Kontoren har strax över ett dussin anställda var.

Ärenden som ska beslutas av miljö- och byggnämnden bereds av en handläggare på relevant kontor. Tjänstemannaberedningen är gemensam för Valdemarsviks och Söderköpings kommuner och handläggare är inte bundna till den ena kommunen eller den andra.

Kvalitetssäkring av ärenden genomförs av relevant enhetschef, verksamhetschef och administrativ chef. Alla ärenden som ska inför miljö- och byggnämnden ska godkännas av dessa chefer. Därutöver förekommer en informell kvalitetssäkring genom interna dialoger på kontoren. Komplicerade frågor eller beslut diskuteras löpande internt på kontoren. Detta kan ske antingen genom informell diskussion eller vid planerade möten.

Många ärenden, särskilt avseende miljökontoret, beslutas inte av nämnd utan på delegation. Lista med delegationsärenden presenteras för nämnd varje nämndsammanträde.

Nämndsekreteraren sammanställer listan. Under 2022 har också införts genomgång av fem delegationsärenden på nämndsammanträdet.

6.3. Vår bedömning

Rollfördelningen mellan beslutsfattare och förvaltningen är likartad mellan kommunstyrelsen och miljö- och byggnämnden. Inom kommunstyrelsen finns det fler nivåer där beslutsfattare bereder ärendena, men både styrelsen och nämnden har samma principiella uppdelning mellan beslutsfattare och tjänstemän. Ärenden hanteras relativt självständigt av handläggare och beslutsfattare tar vid först efter att ärenden har kvalitetssäkrats internt. Dialogen mellan politiker och tjänstemän beskrivs av intervjuade som öppen och givande för både styrelsen och nämnden. Vi bedömer att strukturen på rollfördelningen och dialogen mellan beslutsfattare och förvaltningen är tillräcklig för syftet.

Rollfördelningen inom tjänstemannaorganisationerna är också likartade. Det är en relativt begränsad mängd handläggare som arbetar med att bereda ärenden och interna diskussioner förs löpande för att förbättra ärendena. Därutöver sker intern kvalitetssäkring av relevanta chefer. Intervjuade inom tjänstemannaorganisationerna har inte påvisat några otydligheter gällande rollfördelningen för ärendeberedningen. Vår bedömning är att rollfördelningen inom tjänstemannaorganisationen är lämplig för att säkerställa en fungerande ärendeberedningsprocess.

7. Vidtagna åtgärder för att förbättra ärendeberedningsprocessen

Av intervju har framkommit att kanslienheten under kommunstyrelsen har påbörjat ett arbete med översyn av kommunens styrdokument och riktlinjer för ärendeberedning. En målsättning med detta arbete är att det ska resultera i en praktisk handbok för ärendeberedning i kommunen. Projektet sker löpande och det finns vid tiden för granskningen ingen tidsplan för när handboken ska vara färdigställd eller andra styrdokument uppdaterade.

Enligt uppgift har det förekommit en diskussion inom förvaltningen under kommunstyrelsen om att genomföra en tematisk utbildningsdag för ärendeberedning i kommunen. Denna skulle innefatta bland annat genomgång av rådande riktlinjer och instruktioner och diskussion om hur en bra tjänsteskrivelse ska utformas. Vi har inte fått någon information om när en sådan utbildningsdag kan tänkas genomföras eller exakt vilka delar av förvaltningen den skulle innefatta.

Det sker enligt uppgift ett löpande arbete inom miljökontoret och plan- och byggkontoret med att utveckla mallarna, där en funktion har ett utpekat ansvar för översyn av mallarna.

Flytten av plan- och byggkontoret så att det ligger i samma förvaltningsorganisation som miljökontoret samt nämndsekreteraren uppges ha förbättrat samarbetet både inom förvaltningen och med det politiska styret.

7.1. Vår bedömning

Kommunen har genomfört vissa förbättringsåtgärder i form av organisatorisk flytt av plan- och byggkontoret och löpande förbättring av mallar.

Det pågår också ett antal förbättringsåtgärder i form av sammanställning av handbok för tjänsteskrivelser och diskussion om en tematisk utbildningsdag. Dessa åtgärder har dock inte någon bestämd tidsplan för slutförande eller genomförande respektive.

8. Beslutsunderlagets kvalitet

Det förekommer flera definitioner av begreppet kvalitet. Exempelvis kan kvalitet definieras utifrån hur väl produkten motsvarar användarnas subjektiva preferenser, produktens överensstämmelse med uppsatta kriterier eller produktens värde relativt produktionskostnaden.¹²

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

8.1. Checklista för ärenden

Kommunen har inte styrdokument avseende innehåll i tjänsteskrivelser. En mer detaljerad genomgång för vad som utgör god kvalitet för ärenden går att finna i *Kommunal nämndadministration*. Utifrån *Kommunal nämndadministration, riktlinjerna för dokument- och ärendehantering* samt relevant lagstiftning har vi tagit fram en checklista för vad en tjänsteskrivelse bör innehålla.

Följande är bedömningspunkter baserade på *Kommunal nämndadministration*. Det är väsentligt att betona att denna inte är en lagtext, utan snarare en indikation på vad som är kvalitet avseende nämndärenden och tjänsteskrivelser:

- ▶ Innehållet i tjänsteskrivelser och annat beslutsunderlag bör stämma med såväl lagar och föreskrifter som sakkunskap. Det bör exempelvis framgå om de ekonomiska kalkylerna eller de rättsliga bedömningarna är osäkra eller oklara.
- ▶ Beslutsförslagen bör vara självständiga och kunna förstås utan att behöva läsas tillsammans med bilagor eller övriga tjänsteskrivelser. Om det inte går givet ärendets komplexitet bör en eller flera övergripande beslutsmeningar i grova drag beskriva ärendet och därefter följas av hänvisning till tjänsteskrivelse för ytterligare detalj.
- ▶ Det bör finnas en sammanfattning som fångar de grundläggande förutsättningarna för ärendet. Förslag på innehåll:
 - Vad ärendet handlar om
 - Vem som initierat ärendet
 - Den aktuella nämndens eller styrelsens ansvar för ärendet
 - De grundläggande förutsättningarna för prövning av ärendet.
- ▶ Tjänsteskrivelsen bör vara ställd till det organ som är närmast överordnat förvaltningen och som har att fatta beslut i ärendet.

¹² Garvin. 1986. What Does "Product Quality" Really Mean? *Sloan Management Review*, 26:1, s. 25-43.

Från Riktlinjer för dokument- och ärendehantering framgår följande krav för ärenden:

- ▶ Ärenderubriken bör fånga det huvudsakliga i ärendet och spegla det eller de förslag till beslut som ingår i ärendet.

Vidare framgår av förvaltningslagen följande:

- ▶ Beslut som får överklagas enligt förvaltningslagen ska motiveras. Enligt huvudregeln ska denna motivering redovisa:
 - Det författningsmässiga stödet för beslutet
 - Vilka omständigheter som har tillmätts betydelse och hur dessa värderas
 - Hur eventuella invändningar som gjorts av den enskilde har bedömts

Utifrån språklagen ska språket i offentlig verksamhet vara vårdat, enkelt och begripligt. Enligt *Kommunal nämndadministration* innebär det att språket ska ligga relativt nära talspråket och så långt som möjligt vara anpassat så att mottagaren kan förstå innehållet.

- ▶ Språket i ärendet bör vara förståeligt och klart.

I tabell 1 framgår en sammanfattning av vår bedömning av ett stickprov på fyra ärenden, två från kommunstyrelsen och två från miljö- och byggnämnden. Grön innebär att ärendet helt eller till största del uppfyller kravet, gul att ärendet delvis uppfyller kravet och röd att ärendet inte uppfyller kravet.

Tabell 1. Stickprov av fyra ärenden.

Checklista	Hyresvärds-upphandling av ishall KS 2022-06-13 § 111	Yrkeskläder och yrkesskor för anställda inom kommunal förskolan och fritidshem i Valdemarsviks kommun KS 2022-06-13 § 114	Beslut om förbud att släppa ut avloppsvatten förenat med vite MBN 2022-09-01 § 101	Bygglov nybyggnad komplementbyggnad MBN 2022-06-16 § 96
Ärenderubrik fångar det huvudsakliga i ärendet				
Innehållet stämmer överens med lagstiftning och sakkunskap				
Beslutsförslagen är självständigt formulerade till				

den grad det är möjligt				
Beslutet har motiverats (gäller för beslut som får överklagas)		Inte applicerbart		
Sammanfattning fångar de grundläggande förutsättningarna för ärendet				
Tjänsteskrivelsen bör vara ställd till det organ som är närmast överordnat förvaltningen och som har att fatta beslut i ärendet.				
Språket i ärendet bör vara förståeligt och utan onödiga komplikationer.				

8.2. Kommunstyrelsen

Av intervjuer har framkommit en förhållandevis positiv bild av kvaliteten på kommunstyrelsens ärenden. Vissa intervjuade har, som tidigare etablerat, uppmärksammat att handläggarna inte är professionella utredare på heltid vilket uppfattas speglas i kvaliteten, men överlag har inte några större missnöjen med ärendenas kvalitet framkommit.

Hyresvärdsupphandling av ishallen

Tjänsteskrivelsens ärenderubrik fångar delvis vad förslaget går ut på. För en tydligare sökbarhet på sikt bör det dock framgå vilken ishall det handlar om, även om kommunen för tillfället bara har en ishall. Därutöver skulle det kunna framgå att ärendet är ett beslut om tilldelning och inte om upphandling, vilket redan tidigare har beslutats.

Beslutsförslagen är självständigt formulerade i benämningen att de inte kräver att läsaren har läst ärendebeskrivningen för att förstå frågan mer än nödvändigt. Beslutsförslaget hänvisar till upphandlingsdokument och bilagor, men detta är nödvändigt givet ärendet. I tjänsteskrivelsen framgår dock inte något förslag på tilldelning, utan det står i stället XXföretagetXX i beslutsförslaget, vilket gör att beslutsförslaget inte i vår bedömning är komplett.

Ärendets sammanfattning är inte tillräckligt. Av sammanfattningen framgår bakgrund till beslutet och att förvaltningen nyttjat konsultstöd i framställandet av upphandlingsdokumentet.

Det framgår dock inte exempelvis vilket ansvar kommunstyrelsen har i frågan, den föreslagna upphandlingens kostnad, den beslutsregel som nyttjas för upphandlingen eller den tidsperiod som avtalet omfattar.

Ärendets innehåll stämmer efter översiktlig bedömning delvis överens med lagstiftning och sakkunskap. Det finns hänvisningar till relevanta lagrum i exempelvis lagen om offentlig upphandling. Däremot finns ingen analys av de ekonomiska konsekvenserna för kommunen av beslutsförslaget.

Beslutet har en tydlig motivationsgrund. I ärendet framgår att uppdraget tilldelas efter lägsta pris enligt lagen om offentlig upphandling 16 kap 1 §. Det framgår dock inte varför det föreslagna alternativet är det mest fördelaktiga och det finns ingen ekonomisk analys av alternativen. Av protokollet för ärendets beslut i kommunstyrelsen framgår dock att endast ett anbud inkommit.

Tjänsteskrivelsen är ställd till närmast överordnat organ som har att fatta beslut i ärendet, kommunstyrelsen.

Språket i tjänsteskrivelsen är mestadels förståeligt och vardagligt. De väsentligaste begreppen förklaras. En del mindre väsentliga upphandlingsrelaterade begrepp förklaras inte, men möjligheten att förstå ärendet påverkas inte nämnvärt.

Yrkeskläder och yrkesskor för anställda inom kommunal förskolan och fritidshem i Valdemarsviks kommun

Tjänsteskrivelsens ärenderubrik fångar delvis vad förslaget handlar om. Att ärendet berör yrkeskläder och -skor framgår, men beslutsförslaget framgår inte.

Beslutsförslaget är självständigt formulerat och kräver inte att läsaren har läst underlaget för att förstå det väsentliga. Beslutsförslaget stämmer dock bara delvis överens med ärendebeskrivningen. I beslutsförslaget föreslås avskaffning av riktlinjer för införskaffning av arbetskläder och arbetsskor för anställda inom kommunal förskola och fritidshem, men det finns inga sådana riktlinjer som diskuteras i ärendebeskrivningen. Däremot finns en beskrivning av ett uppdrag med ungefär den innebörden. Det är också oklart om meningen "Inga inköp av arbetskläder eller skor sker personligt till yrkesgrupperna" är avsedd att vara ett beslutsförslag eller ytterligare information. Om det är avsett att vara ytterligare information stämmer det inte överens med ärendebeskrivningen.

Ärendets sammanfattning är inte tillräcklig. Av sammanfattningen framgår vissa grundläggande omständigheter som ligger bakom förslaget. Det framgår dock inte exempelvis vem som initierat ärendet eller vad kommunstyrelsens ansvar är i frågan. Riktlinjen eller omständigheterna därkring som hänvisas till i beslutsförslaget nämns inte i sammanfattningen. Därutöver finns det förslag i sammanfattningen som inte är en del av beslutsförslaget till kommunstyrelsen. Sammanfattningen hänvisar också till grunder för beslutet som inte redogörs för någon annanstans i ärendet.

Ärendets innehåll stämmer efter översiktlig bedömning överens med lagstiftning och sakkunskap. Ärendet refererar till relevant lagstiftning som inkomstskattelagen och relevanta förordningar som Användning av personlig skyddsutrustning (AFS 2001:3). Därutöver finns en ekonomisk analys av kostnaderna för kommunen för inköp av inneskor, ytterskor och kläder till cirka 70 anställda inom förskola och fritidshem.

Beslutet kan inte överklagas och måste därmed inte motiveras.

Tjänsteskrivelsen är ställd till närmast överordnat organ som har att fatta beslut i ärendet, kommunstyrelsen.

Språket i tjänsteskrivelsen är mestadels vardagligt och enkelt att förstå. Vi noterar dock att tjänsteskrivelsen har ett antal språkliga brister inkluderande bland annat ett antal stavfel, särskrivningar och ofullständiga meningar.

8.3. Miljö- och byggnämnden

Intervjuade har förmedlat en positiv bild av miljö- och byggnämndens ärenden. Ärendena uppfattas som standardiserade i sin utformning och med en hög och likvärdig kvalitet.

Beslut om förbud att släppa ut avloppsvatten förenat med vite

Tjänsteskrivelsens ärenderubrik fångar huvudsaken av det ärendet går ut på.

Beslutsförslaget är självständigt formulerat. Läsaren behöver inte fördjupa sig mer i ärendet för att förstå beslutets innebörd.

Det finns ingen sammanfattning i ärendet.

Ärendets innehåll stämmer efter en översiktlig bedömning överens med lagstiftning och sakkunskap. Relevanta lagrum i miljöbalken hänvisas till. Ärendebeskrivningen ger därutöver en bild av tekniskt kunnande inom ämnet.

Beslut innehåller en identifierad beslutsmotivering. Av denna framgår att beslutet vilar författningsmässigt på ett antal olika lagrum i miljöbalken. De omständigheter som tillmäts betydelse samt deras värdering framgår inte i själva beslutsmotiveringen, men de framgår i ärendebeskrivningen. Vidare framgår att synpunkter från den bedömde inte ändrar på Miljökontorets bedömning.

Tjänsteskrivelsen är ställd till närmast överordnat organ som har att fatta beslut i ärendet, miljö- och byggnämnden.

Språket i ärendet är i huvudsak förståeligt och vardagligt.

Bygglov nybyggnad komplementbyggnad

Tjänsteskrivelsens ärenderubrik fångar huvudsaken av det ärendet går ut på. Beslutsförslaget framgår dock inte av rubriken.

Beslutsförslagen är självständigt formulerade till den grad som går. Hänvisningar till annan text i form av lagstiftning förekommer, men dessa behöver inte läsas för att förstå beslutsmeningarna.

Det finns ingen sammanfattning i ärendet.

Ärendets innehåll stämmer efter en översiktlig bedömning överens med lagstiftning och sakkunskap. I ärendet hänvisas till relevanta lagrum i plan- och bygglagen och till rådande detaljplan för området.

Det finns ingen tydligt utpekad del med beslutsmotivering. Däremot framgår de omständigheter, det författningsmässiga stödet för beslutet och vilka omständigheter som tillmätts betydelse för beslutet.

Tjänsteskrivelsen är ställd till närmast överordnat organ som har att fatta beslut i ärendet, miljö- och byggnämnden.

Språket i ärendet är i huvudsak förståeligt och vardagligt.

8.4. Vår bedömning

Sammantaget följer tjänsteskrivelserna sina respektive mallar. Merparten av beslutsförslagen är självständigt formulerade, innehållen är till stor del efter vår översiktliga bedömning i linje med relevant lagstiftning och sakkunskap och språket är i huvudsak lätt att förstå.

Vi noterar dock ett antal brister för ärendet Hyresvärdsupphandling av ishall. Beslutsmeningarna hänvisar inte till ett specifikt företag. Vi bedömer därav att beslutsförslagen inte är kompletta.

Vi noterar också avsaknaden av ekonomisk analys av konsekvenserna av handlingsalternativen. Det kom visserligen bara in ett anbud, men de ekonomiska konsekvenserna bör ändå framgå om kommunstyrelsen ska besluta att ingå avtal och om underlaget ska ligga i linje med sakkunskap.

Bristen på ekonomisk analys får också konsekvenser avseende beslutsmotiveringen då det enligt vår bedömning är svårt att avgöra på vilken grund bedömningen görs om vilket alternativ som är det mest ekonomiskt fördelaktiga. Detta problem har dock mindre vikt i praktiken i och med att endast ett anbud kom in.

Vi noterar också att beslutsförslagen till ärendet Yrkeskläder och yrkesskor för anställda inom kommunal förskolan och fritidshem i Valdemarsviks kommun inte helt stämmer överens med ärendebeskrivningen.

För samtliga ärenden noterar vi brister i sammanfattningen. Kommunstyrelsens ärenden har sammanfattningar men dessa saknar väsentliga detaljer för ärendena och ger i vår bedömning inte en sammanfattande bild av vad ärendena handlar om. Miljö- och byggnämndens ärenden saknar helt sammanfattning.

Därutöver noterar vi vissa brister i ärenderubriken för merparten av ärendena. Samtliga ärenden har rubriker som till stor del täcker vad frågan handlar om, men för flera av dem framgår inte beslutsförslaget i ärenderubriken.

Svar på revisionsfrågorna

Nedan besvaras granskningens revisionsfrågor.

Revisionsfråga	Svar
Är riktlinjer och rutiner utformade så att de säkerställer kvalitet i ärendeberedningsprocesserna?	Nej. De kommunövergripande styrdokumenterna ger endast en översiktlig bild av hur ärenden ska hanteras och innehåller inte något om exempelvis ärendebeskrivningars innehåll. De nämndspecifika riktlinjerna är också väldigt begränsade och säkerställer heller inte kvalitet i ärendeberedningsprocesserna. Vår bedömning är därför att riktlinjerna inte bidrar till att säkerställa kvalitet i ärendeberedningsprocessen
Är ärendeberedningsprocesserna dokumenterade?	Delvis. Kommunstyrelsens och miljö- och byggnämndens reglementen ger en delvis täckande bild av den politiska beredningen inför sammanträden. Dokumenthanteringsplan och riktlinje dokumenterar hur olika ärenden ska hanteras. Sammanträdesplan finns för både styrelsen och nämnden, men för kommunstyrelsen efterlevs den inte fullt ut. Tjänstemannaberedningarna och beredningsprocessen som helhet för både kommunstyrelsen och miljö- och byggnämnden är inte dokumenterade.
Finns en tillräcklig grad av styrning och formalisering av beslutsunderlagets utformning och innehåll (allsidighet, koppling till styrdokument, konsekvenser, handlingsalternativ m.m.)?	Delvis. Mallen som kommunstyrelsen använder är endast översiktlig och är inte tillräcklig för att säkerställa en enhetlighet i ärendena, kopplingar till relevanta styrdokument, kvalitet och så vidare. Övriga styrdokument innehåller inte någon information om hur ärenden ska utformas. Miljö- och byggnämnden har ett antal mallar för olika sorters ärenden i vilka det framgår textförslag, relevanta lagrum och handlingsalternativ beroende på omständigheter med mera. Nämnden har inga övriga instruktioner för beslutsunderlagets innehåll.

<p>Finns det i ärendeberedningsprocessen tydliga roller mellan den politiska organisationen och tjänstemannaorganisationen, samt inom tjänstemannaorganisationen?</p>	<p>I huvudsak. Kommunstyrelsen och miljö- och byggnämnden har en mestadels likartad rollfördelning mellan dels den politiska organisationen och tjänstemannaorganisationen dels inom tjänstemannaorganisationen.</p> <p>Handläggare har det huvudsakliga ansvaret för utformning av ärenden. Därutöver finns stöd från resterande delar av organisationen och av chefer för utformningen av ärenden. Vidare måste ett ärende godkännas av chef innan det kan gå vidare till den politiska beredningen. Den politiska organisationen har möjlighet att bidra med synpunkter under tjänstemannaberedningens gång men tar i huvudsak vid i den politiska beredningen som sker vid fastställda tillfällen. För miljö- och byggnämnden är den politiska rollen helt dokumenterad i reglementet, men för kommunstyrelsen finns instanser av politisk beredning som inte är beslutade i reglementet.</p>
<p>Finns en tillräcklig dialog mellan beslutsfattare och tjänstemän i beredningen av ett nämndsärende?</p>	<p>Ja. Kommunstyrelsen har ett antal olika instanser, både formaliserade och informella, under vilka dialog mellan tjänstemän och beslutsfattare förekommer. Av intervju har framkommit att både beslutsfattare och tjänstemän ser positivt på dialogen under dessa tillfällen. Av intervju har emellertid framkommit en uppfattning bland företrädare för både majoritet och opposition att den politiska beredningen skulle stärkas om oppositionen deltog i beredningen inför utskottssammanträdena.</p> <p>Dialog mellan beslutsfattare och tjänstemän inom miljö- och byggnämnden sker i huvudsak genom nämndens presidieberedning. Dessa beredningsmöten har intervjuade upplevt som positiva.</p>
<p>Vilka åtgärder har vidtagits för att effektivisera flödena i ärendeberedningsprocesserna?</p>	<p>Kommunen har genomfört vissa förbättringsåtgärder i form av organisatorisk flytt av plan- och byggkontoret och löpande förbättring av mallar.</p> <p>Det pågår också ett antal förbättringsåtgärder i form av sammanställning av handbok för tjänsteskrivelser och diskussion om en tematisk utbildningsdag. Dessa åtgärder har dock inte någon bestämd tidsplan för slutförande eller genomförande respektive.</p>

Valdemarsvik den 24 november 2022

Madeleine Gustafsson
EY

Daniel Larsson
EY

Källförteckning

Dokument:

- ▶ Riktlinjer för dokument- och ärendehantering i Valdemarsviks kommun, antagen av kommunstyrelsen 2011-10-10
- ▶ Anvisningar för dokument- och ärendehantering i Valdemarsviks kommun
- ▶ Dokumenthanteringsplan – Kommungemensam, antagen av kommunstyrelsen 2019-04-08 § 82
- ▶ Dokumenthanteringsplan – Miljö- och byggnämnden, antagen av miljö- och byggnämnden 2017-05-09
- ▶ Tillägg till Dokumenthanteringsplan för Miljö- och byggnämnden
- ▶ Dokumenthanteringsplaner för kommunstyrelsens sektorer och enheter
- ▶ Sammanträdesplan Valdemarsviks kommun 2022
- ▶ Sammanträdestider 2022, antagen av miljö- och byggnämnden 2021-09-30 § 182
- ▶ Tjänsteskrivelse Hyresvärdsupphandling av ishallen, daterad 2022-06-02
- ▶ Tjänsteskrivelse Yrkeskläder och yrkesskor för anställda inom kommunal förskola och fritidshem i Valdemarsviks kommun, daterat 2022-03-08
- ▶ Tjänsteskrivelse Beslut om förbud att släppa ut avloppsvatten förenat med vite, daterat 2022-08-24
- ▶ Tjänsteskrivelse Bygglov nybyggnad komplementbyggnad, daterad 2022-05-17
- ▶ Kommunstyrelsens protokoll 2022-06-13
- ▶ Miljö- och byggnämndens protokoll 2022-06-16 och 2022-09-01
- ▶ Tjänsteutlåtande gemensam mall
- ▶ Mall Beslut om startbesked anmälan, Attefall, rivning
- ▶ Mall Beslut om bygglov utom dp, ej start
- ▶ Delegationsbeslut Anmälan Mall
- ▶ Delegationsbeslut Bygglov Mall
- ▶ Delegationsbeslut Mall
- ▶ Tjänsteskrivelse Mall
- ▶ Nämndbeslut Mall

Intervjuade funktioner:

- ▶ Kommunsekreterare
- ▶ Nämndsekreterare, miljö- och byggnämnden
- ▶ Miljöchef
- ▶ Plan- och bygglovschef
- ▶ Kommundirektör
- ▶ Ordförande, kommunstyrelsen
- ▶ 2:e vice ordförande, kommunstyrelsen
- ▶ Ordförande, miljö- och byggnämnden
- ▶ 2:e vice ordförande, miljö- och byggnämnden