



Granskning av kommunstyrelsens ärendeberedningsprocess

Rapport

Kinda kommun

KPMG AB

2025-01-28

Antal sidor 18



Kinda kommun
Granskning av kommunstyrelsens ärendeberedningsprocess

2025-01-28

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Styrande dokument för ärendeberedningsprocessen	6
3.2	Riktlinjer och rutiner för ärendeberedningsprocessen	7
3.3	Stickprovsgranskning	12
4	Samlad bedömning och rekommendationer	18

1 Sammanfattning

KPMG har av Kinda kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunstyrelsens ärendeberegningsprocess. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2024.

Granskningen har syftat till att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig ärendeberegningsprocess.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen endast delvis säkerställer en ändamålsenlig ärendeberegningsprocess.

Bakgrunden till vår samlade bedömning är att det finns styrande dokument, riktlinjer och rutiner som reglerar ärendeberegningsprocessen.

Vi ser att det finns behov av att genomföra insatser för att tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen mellan politik och tjänstepersoner, samt att processen ytterligare kan tydliggöras i dokumenterade rutiner.

I det följande redovisas våra samlade bedömningar av respektive revisionsfråga.

Revisionsfråga	Bedömning
Finns ändamålsenliga riktlinjer och rutiner för ärendeberegningsprocessen?	I allt väsentligt
Finns en tydlig och dokumenterad roll- och ansvarsfördelning mellan politik och tjänstepersoner avseende ärendeberegningsprocessen?	Delvis
Finns rutiner för att säkerställa att tjänstepersonsorganisationen inhämtar relevant fakta för beredning av ärenden?	Delvis
Finns en tillräcklig grad av styrning och formalisering av beslutsunderlagets utformning och innehåll?	Delvis
Finns rutiner som säkerställer att beslut fattas på rätt nivå?	I allt väsentligt
Har beredningen av ett urval av ärenden (stickprov) genomförts i enlighet med gällande regelverk och på ett ändamålsenligt sätt?	Delvis

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten.



Kinda kommun

Granskning av kommunstyrelsens ärendeberedningsprocess

2025-01-28

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att roll- och ansvarsfördelningen mellan politik och tjänstepersoner tydliggörs.
- Tydliggöra i instruktion för tjänsteskrivelse att barnperspektivet ska beaktas i samtliga åtgärder som rör barn.
- Överväga att förtydliga ärendehandbokens rutiner, exempelvis med en processbeskrivning eller ett flödesschema för ärendeberedningsprocessen.
- Besluta om att tillämpa rutin för nämndinitiativ, i enlighet med fullmäktiges rekommendation.
- Verka för att rutiner gällande tjänsteskrivelser i högre grad efterlevs.

2 Bakgrund

KPMG har av Kinda kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunstyrelsens ärendeberedningsprocess. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2024.

Beredningsprocessen utgör en väsentlig del av den demokratiska processen och inte minst för det politiska arbetet. Förtroendevalda ska ha tillgång till beslutsunderlag som är väl beredda. I beredningsprocessen har styrelsen också ett särskilt ansvar att bereda ärenden som ska behandlas av kommunfullmäktige.

Av kommunallagen 5:1 § framgår ärenden som är förbehållna kommunfullmäktige att besluta i, det vill säga som inte kan delegeras. Exempel på sådana ärenden är:

- mål och riktlinjer för verksamheten,
- budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor,
- nämndernas organisation och verksamhetsformer

Av samma lag (5:28 §) framgår även att styrelsen alltid ska 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.

Med anledning av ovanstående drar kommunens revisorer i sin riskanalys slutsatsen att kommunstyrelsens ärendeberedningsprocess är ett område där fördjupad granskning bör genomföras under 2024.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen har syftat till att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig ärendeberedningsprocess.

Granskningen har avsett besvara följande revisionsfrågor:

- Finns ändamålsenliga riktlinjer och rutiner för ärendeberedningsprocessen?
- Finns en tydlig och dokumenterad roll- och ansvarsfördelning mellan politik och tjänstepersoner avseende ärendeberedning?
- Finns rutiner för att säkerställa att tjänstepersonsorganisationen inhämtar relevant fakta för beredning av ärenden?
- Finns en tillräcklig grad av styrning och formalisering av beslutsunderlagets utformning och innehåll?
- Finns rutiner som säkerställer att beslut fattas på rätt nivå?
- Har beredningen av ett urval av ärenden (stickprov) genomförts i enlighet med gällande regelverk och på ett ändamålsenligt sätt?

Granskningen har avgränsats till beredningen av ärenden som slutligen behandlas politiskt, dvs. av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen eller dess utskott. Handläggning av ärenden som avgörs av tjänsteperson har inte granskats.

2.2 Revisionskriterier

I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

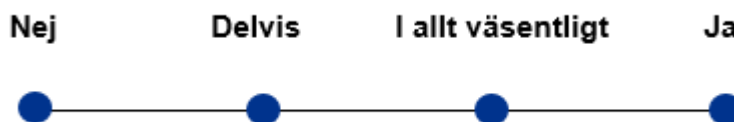
- Kommunallagen (2017:725)
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av kommunstyrelsens reglemente och delegationsordning, ärendehandbok, instruktion och mall för tjänsteskrivelser samt protokoll och beslutsunderlag.
- Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens ordförande, kommundirektör, kanslichef och kommunsekreterare.
- Fem stickprov av ärenden från år 2023 har valts ut genom ett riktat urval för att granska beredningen av ärendena, samt om rätt instans har fattat respektive beslut. Syftet med stickprovsgranskningen har varit att bedöma om handläggningen av ärendet har genomförts i enlighet med gällande regelverk och på ett ändamålsenligt sätt.

De bedömningar som avlämnas i granskningen har utgått ifrån följande bedömningsnivåer.



Samtliga intervjuade har beretts möjlighet att faktakontrollera rapporten.

3 Resultat av granskningen

3.1 Styrande dokument för ärendeberegningsprocessen

3.1.1 Kommunstyrelsens reglemente

Utöver de bestämmelser som finns i kommunallagen regleras kommunstyrelsens uppdrag i dess reglemente¹. I reglementet anges att kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan som ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet.

I reglementet anges att en av styrelsens uppgifter är att bereda eller yttra sig i ärenden som ska behandlas av fullmäktige i enlighet med kommunallagen. Det framgår att om fullmäktige inte beslutat något annat avgör styrelsen hur de ärenden som fullmäktige ska behandla ska beredas.

Av reglementet framgår att fullmäktige delegerat till styrelsen att besluta i grupper av ärenden gällande upptagande av lån inom fastställd beloppsram och riktlinjer, att besluta om markanvisningar enligt kommunens riktlinje, samt tillstånd att använda kommunens vapen. Styrelsen beslutar även om yttranden som ankommer på fullmäktige när dessa inte är av principiell betydelse eller när tiden inte medger att yttrandet behandlas av fullmäktige. Styrelsen ska om möjligt samråda med berörd nämnd vid handläggning av yttrandet.

Vidare framgår av reglementet att det åligger ordföranden att inför sammanträdena se till att ärendena som ska behandlas i styrelsen vid behov är beredda, samt tillse att färdigberedda ärenden snarast behandlas i styrelsen.

3.1.2 Kommunstyrelsens delegationsordning

Inom kommunstyrelsens verksamhetsområde regleras ansvars- och beslutsordning genom en av styrelsen beslutad delegationsordning². Av delegationsordningen framgår att syftet med delegation är att kommunstyrelsen ska avlastas ärenden av mer rutinartad karaktär och få möjlighet att ägna mer tid och uppmärksamhet åt frågor av övergripande och principiell betydelse. Delegation är även ett medel för att förbättra service och kvalitet.

Det framgår av delegationsordningen att kommunstyrelsen enligt 6 kap. 38 § KL inte får delegera beslutanderätten gällande ärenden som avser:

- verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet,
- framställningar/yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att beslut av styrelsen/nämnden i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats,
- ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt,

¹ Antaget av kommunfullmäktige, senast reviderat § 7/2023

² Antaget av kommunstyrelsen § 244/2023

- ärenden som väckts genom medborgarförslag och överlåtit till nämnden,
- vissa ärenden som anges i särskilda föreskrifter.

Utöver övergripande information gällande delegation anger delegationsordningen i tabellform vilka funktioner som delegerats att besluta i olika typer av ärendegrupper.

3.2 Riktlinjer och rutiner för ärendeberedningsprocessen

I kommunens ärendehandbok³ beskrivs bland annat kommunens organisation, regler och rutiner för offentlighet och sekretess samt ärendeberedningsprocessens olika delar. Under intervju beskrivs att ärendehandboken upplevs vara relativt välförankrad i organisationen. Nedan redogörs för delar ur ärendehandbokens kapitel *Ärendets väg till beslut*, instruktion för tjänsteskrivelser samt iakttagelser från intervjuer.

3.2.1 Hur ett ärende uppstår

Det framgår av ärendehandboken att vissa ärendetyper är årligen återkommande medan andra kan uppstå exempelvis genom ansökningar om bygglov eller tillstånd, samverkan med andra myndigheter eller politiska förslag och initiativ från medborgare. Det anges att när politiskt beslut ska fattas ska ärendet först handläggas av tjänstepersoner som tar fram beslutsunderlag. Hänvisning finns till förvaltningslagen⁴ om att handläggningen ska vara enkel, snabb och kostnadseffektiv utan att rättssäkerheten eftersätts. Vidare framgår att ärenden kan behöva behandlas i olika instanser, kräva mer ingående och tidskrävande utredningar samt återremitteras innan de är färdigbehandlade.

3.2.2 Beredning av ärenden

Det framgår av ärendehandboken att det är viktigt att ärenden bereds ordentligt inför beslut, samt att det genom ärendeberedningen ska säkerställas att informationen är korrekt, att ärendena hanteras och bereds i enlighet med lagar och riktlinjer, samt att det finns tillräckligt underlag för att välgrundade beslut ska fattas.

I ärendehandboken beskrivs vidare att i vissa fall finns formella krav på beredning enligt lag eller rättspraxis, så som att ärenden som ska beslutas i fullmäktige med få undantag ska beredas av kommunstyrelsen. I ärenden som berör en facknämnd ska nämnden beredas möjlighet att yttra sig och om ett ärende beretts av annan nämnd eller fullmäktigeberedning ska styrelsen ges tillfälle att yttra sig. Styrelsen ska även lägga fram förslag till beslut i ett ärende, om inte någon annan nämnd eller fullmäktigeberedning gjort det.

Det anges att den politiska beslutsprocessen bör vara tydlig och transparent. Det ska framgå hur ärenden initieras, vem eller vilka som ansvarar för delarna i beredningsprocessen samt att ärendegången följer lagar, reglementen och gällande riktlinjer. Handlingar i ärenden ska även göras tillgängliga i tillräcklig tid så att beslutsfattaren får möjlighet att sätta sig in i frågorna.

³ Kommunsekreterare är dokumentansvarig, antagen 2023-03-15

⁴ Förvaltningslagen § 9

Beredning av motioner ska göras av kommunstyrelsen och eventuell facknämnd för sakområdet, inför beslut i fullmäktige. I beredningen ska förutsättningarna analyseras och ett faktaunderlag till det önskade beslutet ska tas fram.

I ärendehandboken finns vidare information/riktlinjer gällande remisser och yttranden, skillnader mellan delegationsbeslut, verkställighetsbeslut och politiska beslut, samt tjänsteskrivelser (*tjänsteskrivelser beskrivs vidare i avsnitt 3.2.2.1*). Vad gäller nämndinitiativ framgår av ärendehandboken att det inte finns något formellt krav på beredning eller att det ska avgöras vid sammanträdet där initiativet ställts (*nämndinitiativ beskrivs vidare i avsnitt 3.2.2.2*).

Av intervju framgår att det vid vissa politiskt initierade ärenden i kommunen förekommer att tjänsteskrivelser saknas. I dessa fall brukar tjänstepersoner enligt intervjuade ge råd gällande hur ärendena kan skrivas fram eller hanteras.

Under intervjuer framhålls att det förekommit otydligheter i roll- och ansvarsfördelning mellan politik och tjänstepersoner genom att politiker skrivit egna tjänsteskrivelser och velat ändra det som tjänstepersoner skrivit, utan att ha en tydlig grund för detta. Av intervju framgår att en arbetsdag har planerats där ledande politiker tillsammans med kommundirektören ska gå igenom styrande dokument. Det beskrivs att detta dels syftar till att tydliggöra rollfördelningen, dels till att politikerna ska uppdatera sig om befintliga rutiner.

3.2.2.1 Instruktion för tjänsteskrivelse

I instruktion för tjänsteskrivelse⁵ anges att en tjänsteskrivelse är en tjänstemans sakkunniga utlåtande eller bedömning till den eller de som ska fatta beslut i ett ärende. Det framgår att det är av största vikt att tjänsteskrivelsen är välskriven och beredd då denna återanvänds i kallelse och protokoll. En tjänsteskrivelse anses upprättad när den slutbehandlats och godkänts av närmaste chef och förvaltningschef.

Det framgår att respektive handläggare som har bäst sakkunskap i ämnet ska skriva tjänsteskrivelsen. Tjänsteskrivelsen ska helst skrivas i mallen direkt i ärendehanteringssystemet. I instruktionen hänvisas till en lathund på intranätet gällande mer information om ärendehanteringssystemet.

Vidare anges att det är viktigt att språket i tjänsteskrivelsen är korrekt, att ett onödigt tillkrånglat språk inte används, samt att förkortningar och fackuttryck antingen undviks eller förklaras. I instruktionen beskrivs även vilken information som ska tas med under respektive rubrik⁶. Bland annat anges att beslutsmeningar ska vara så klart och tydligt utformade att de går att begripa utan att ta del av samtliga handlingar i ärendet i övrigt, samt att ett antal perspektiv bör beaktas i ärendebeskrivningen⁷.

Det framgår att tjänsteskrivelsen med tillhörande underlag ska vara sekreteraren tillhanda på utsatt dag, samt att utsatta dagar finns angivna på intranätet. Samtliga tjänsteskrivelser och underlag ska granskas av sekreteraren som lämnar synpunkter

⁵ Dokumentansvarig: Kommunsekreterare, kommunstyrelsens förvaltning. Gäller från 2019-09-01

⁶ Adressat, ärenderubrik, förslag till beslut, ärendebeskrivning, beslutsunderlag och beslutet skickas till

⁷ Ekonomi - lång och kort sikt - påverkan på drift- och investeringsbudget, barnperspektiv, miljöperspektiv, jämställdhet/jämlikhet, samverkan (MBL) och samråd

2025-01-28

som handläggaren redigerar. Sekreteraren granskar tjänsteskrivelsen juridiskt, språkligt samt utifrån instruktionen. Efter sekreteraren ska närmsta chef och förvaltningschef godkänna tjänsteskrivelsen, innan utskick till nämnd.

Av intervju framgår att det förekommer att tjänstepersoner skriver tjänsteskrivelser lokalt i en gammal mall och inte direkt i kommunens ärendesystem. I dessa fall klipper nämndsekreterare över texten in i mallen i ärendesystemet. Intervjuade beskriver att det kan vara svårt att nå fram med rutinen till tjänstepersoner som sällan skriver tjänsteskrivelser, med andra ord sällananvändare av systemet. De intervjuade upplever att tjänsteskrivelsernas kvalitet ökar ju oftare en tjänsteperson skriver tjänsteskrivelser. För nyanställda handläggare genomförs en genomgång och de informeras om ansvaret att författa tjänsteskrivelser. Intervjuade framhåller även att bristande kvalitet kan bero dels på språket, dels på omfattningen av och resurser till utredningar. Det framhålls att ansvarig chef, som undertecknar tjänsteskrivelser, har ansvar för att reagera om ett beslutsunderlag saknar tillräcklig substans.

Vi har tagit del av kommunens mall för tjänsteskrivelser. Av mallen framgår att formalia som datum och diarienummer ska ingå, samt rubriker för förvaltningens förslag till beslut, ärendebeskrivning och beslutsunderlag. I ärendehandboken (*avsnitt 3.2.2*) anges att det finns särskilda regler och egna tjänsteskrivsemallar gällande ärenden avseende bygglov, förhandsbesked och strandskyddsdispens.

Av intervju framgår att mallen för tjänsteskrivelser tidigare innehöll ett antal obligatoriska rubriker. För ett antal år sedan togs dessa bort, då det ofta inte tillfördes någon information under flera av rubrikerna. Hållningen vid tiden för granskningen är att ytterligare rubriker förs in vid behov, exempelvis om det finns ett barnperspektiv eller om beslutet påverkar ekonomin. Gällande det senare hänvisar intervjuade till kommunens policy för god ekonomisk hushållning⁸, där det finns information om hur ekonomiska aspekter ska hanteras. Policyn sågs över under år 2023 då vissa brister i hur ekonomiska aspekter hanterades vid beredning identifierades. Vidare lyfts att tjänstepersonerna vid författande av tjänsteskrivelser ska förhålla sig till sådant som saklighet, opartiskhet och myndigheternas skrivregler.

3.2.2.2 Rutin för nämndinitiativ

Ärendehandboken hänvisar till antagen rutin för hur nämndinitiativ ska hanteras. Av rutin för nämndinitiativ⁹ framgår att nämndinitiativ kan lyftas av ledamöter samt tjänstgörande ersättare för att initiera ett ärende för beslut eller väcka frågor för svar och debatt. Det framgår att nämndinitiativ ska vara skriftliga och endast får väckas i frågor som rör ansvar och verksamhet som åligger styrelsen/nämnden enligt lag eller reglemente.

Det anges att nämndinitiativ som väcks vid sittande bord normalt sett behandlas vid nästkommande sammanträde för att initiativen ska kunna beredas av förvaltning samt arbetsutskott/beredning. Om ett initiativ lämnas in innan sammanträdet avgör ordförande i samråd med förvaltningen om det är möjligt att lyfta ärendet till

⁸ Reviderad av kommunfullmäktige 2023-12-18 § 152

⁹ Kommunfullmäktige beslutade 2022-04-19 § 71 att nämnderna rekommenderas att tillämpa den föreslagna rutinen.

nästkommande nämnd. Det framgår av rutinen att nämnden/styrelsen avgör i vilken omfattning lämnade initiativ ska utredas och beredas samt att beslut sker genom kommunallagens ordinarie regler för hur ärenden avgörs i styrelser och nämnder.

3.2.3 Inför politiska sammanträden

Av intervju framgår att kommusekreterare, kommundirektör och ekonomichef vanligtvis ingår i tjänstemannaberedningen. Efter detta genomförs en informell beredning med ordförande och därefter en presidieberedning där anteckningar förs. Under presidieberedningen görs exempelvis bedömning av om ett ärende ska gå vidare till kommunstyrelsen eller om ytterligare yttrande ska inhämtas.

Av intervju framgår vidare att när ärenden kommer från annan nämnd och ska gå till kommunfullmäktige via kommunstyrelsen, vilket uppges vara relativt vanligt, gör kommundirektör och kommusekreterare för kommunstyrelsen en kvalitetskontroll av ärendet utifrån kommunstyrelsens roll och allmänna aspekter. Kompletterande underlag kan tas fram vid behov.

Gällande organisationen framgår av intervju att nämndsekreterarna tillika är kommusekreterare och registratorer. Detta lyfts som en fördel, då det av rollen som kommusekreterare följer ett ansvar att förhålla sig till tidplanen för kommunfullmäktige och kommunstyrelsen.

Av handboken framgår att inför politiska sammanträden skickar sekreterare ut kallelse, ärenden och ärendehandlingar som ska ligga till grund för beslut. Nämndernas kallelser skickas till ledamot och ersättare en vecka före sammanträdesdagen samt publiceras på kommunens hemsida. Gällande kommunfullmäktige och kommunstyrelsen publiceras även handlingar på hemsidan inför sammanträden.

Av handboken framgår vidare att om beslutande organ är missnöjda med beslutsunderlaget kan de besluta om en återremiss. I dessa fall skickas ärendet tillbaka till beredande organ för att kompletteras med ytterligare beslutsunderlag. Intervjuade beskriver att det förekommer att politiken återremitterar ärenden, samt att det i vissa fall beror på att det inte finns en mögnad att fatta beslut i det aktuella ärendet, inte på att underlaget inte är tillräckligt.

Vad gäller rutiner för att beslut ska fattas på rätt nivå beskriver intervjuade att det i många fall är givet att fullmäktige ska besluta samt att det i vissa fall kan krävas dialog och efterforskning av tidigare ärenden och praxis. Gällande ärenden av principiell beskaffenhet framhåller intervjuade att vissa ärenden kan anses principiella i en mindre kommun jämfört med hur de skulle hanteras i en större kommun.

3.2.4 Bedömning

Vår bedömning är att det i allt väsentligt finns ändamålsenliga riktlinjer och rutiner för ärendeberegningsprocessen.

Vi grundar vår bedömning på att det finns en ärendehandbok och en instruktion för tjänsteskrivelse, vilka innehåller rutiner och riktlinjer för hur ärendeberegningsprocessen ska genomföras.

2025-01-28

Vi noterar även att det finns en rutin för nämndinitiativ som kommunfullmäktige rekommenderat nämnderna att följa.

Vi bedömer att det delvis finns en tydlig och dokumenterad roll- och ansvarsfördelning mellan politik och tjänstepersoner avseende ärendeberedning.

Vi bedömer att det genom beskrivna rutiner samt styrande dokument som kommunstyrelsens delegationsordning finns en roll- och ansvarsfördelning. Vi noterar att ovan nämnda ärendehandbok inte innehåller en samlad beskrivning av hela ärendeberedningsprocessen, då det saknas beskrivning av tjänstemannaberedningen, ordförandeberedningen och presidieberedningen.

Vi noterar att det förekommit vissa otydligheter mellan politik och tjänstepersoner vad gäller ärendeberedningsprocessen och författandet av tjänsteskrivelser. Vi ser positivt på att en arbetsdag planerats som delvis syftar till att hantera dessa frågor.

Vår bedömning är att det delvis finns rutiner för att säkerställa att tjänstepersonsorganisationen inhämtar relevant fakta för beredning av ärenden. Vi bedömer att det delvis finns en tillräcklig grad av styrning och formalisering av beslutsunderlagets utformning och innehåll.

Vi konstaterar att det finns mall för tjänsteskrivelser samt tillhörande instruktion. Vi konstaterar att det genom instruktionen för tjänsteskrivelser finns rutiner gällande hur en tjänsteskrivelse ska författas och med detta även till viss del hur fakta ska inhämtas. Det framgår exempelvis att chefer ska godkänna tjänsteskrivelsen inför utskick till styrelse/nämnd.

Vi konstaterar att det av instruktion för tjänsteskrivelser framgår ett antal perspektiv som bör beaktas vid ärendeberedning. Av barnkonventionen¹⁰ framgår dock att barnperspektivet ska beaktas i alla åtgärder som rör barn. Vi bedömer att denna distinktion bör tydliggöras i instruktionen.

Vi ser positivt på att nämndsekreterarna tillika är kommunsekreterare. Detta exempelvis som ett led i kvalitetssäkringsprocessen gällande ärenden från andra nämnder till kommunstyrelsen.

Vidare noterar vi att förekomsten av att politiker skriver egna tjänsteskrivelser eller vill ändra i tjänsteskrivelser från tjänstepersoner medför risk att relevant fakta missas i beredningen.

Vi bedömer att det i allt väsentligt finns rutiner som säkerställer att beslut fattas på rätt nivå.

Vi konstaterar att det finns styrande dokument i form av kommunstyrelsens reglemente och delegationsordning som innehåller skrivningar gällande i vilken instans beslut ska fattas. Vi noterar vidare att det finns uttalade arbetssätt om att föra dialog och vända sig till praxis vid otydliga fall.

¹⁰ Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, artikel 3.1

3.3 Stickprovgranskning

I de utvalda ärendena nedan har vi kortfattat beskrivit respektive ärende utifrån hur ärendet belysts i tjänsteskrivelsen och vilka delar som finns med i beslutsunderlaget.

3.3.1 Flytt av turism och besöksnäringens verksamhet

Ärendets ursprungliga handling är ett förslag till beslut (daterat 2022-12-21). Förslaget till beslut är att kommunfullmäktige beslutar att verksamheten inom turism och besöksnäring flyttas från samhällsbyggnadsnämnden till kommunstyrelsen från och med 1 februari 2023, samt att budgeten för verksamheten överförs till kommunstyrelsen samt att erforderliga ändringar av reglementena görs.

Av ärendebeskrivningen framgår att ett ärende har väckts om att flytta kommunens verksamhet inom turism och besöksnäring från samhällsbyggnadsnämnden till kommunstyrelsen. Det framgår att syftet är att få en bättre samordning mellan arbetet med besöksnäringen, kommunens övriga näringslivsarbete samt kommunens informations- och kommunikationsverksamhet. Det anges att förslaget innebär att berörd personal och ekonomiska resurser överflyttas från samhällsbyggnadsförvaltningen till kommunstyrelsens förvaltning.

Handlingen innehåller rubrikerna förslag till beslut, ärendebeskrivning, beslutsunderlag och beslutet skickas till.

Enligt uppgift från intervjuad är ärendet rent politiskt initierat, därav saknas tjänsteskrivelse och i stället finns ett politiskt beslutsförslag. Det anges att förvaltningen varit politiken behjälplig i ärendet, dock framhålls att en motsvarande tjänsteskrivelse skilt sig från den befintliga vad gäller innehåll och förslag till beslut.

Kommunstyrelsen beslutade (2023-01-09 § 4) i enlighet med det politiska beslutsförslaget. I ärendebeskrivningen har ett tillägg gjorts om att det inför fullmäktiges beslut kommer att ske en överläggning med berörda fackliga organisationer samt att risk- och konsekvensanalys kommer att tas fram.

Kommunfullmäktige beslutade (2023-01-23 § 7) i enlighet med förslaget. Tillägget om överläggning med fackliga organisationer och risk- och konsekvensanalys kvarstår i ärendebeskrivningen. Det framgår inte av rubrikerna ärendebeskrivning eller beslutsunderlag att detta genomförts.

3.3.1.1 *Kommentar*

Vi konstaterar att ärendet är politiskt initierat och att det saknas tjänsteskrivelse, och att det i stället finns ett politiskt beslutsförslag. Av kommunens ärendehandbok framgår att varje ledamot i nämnd eller kommunstyrelsen enligt kommunallagen får väcka ärenden. Det framgår även att det inte är reglerat hur ett nämndinitiativ ska hanteras. Vår bedömning är att det inte tydligt framgår av ärendet hur det har uppkommit.

Vidare noterar vi att det inte framgår om det har genomförts överläggning med fackliga organisationer och risk- och konsekvensanalys inför fullmäktiges beslut.

Vi bedömer det som korrekt att beslutet fattats av kommunfullmäktige, mot bakgrund av att ärendet rör förändringar av samhällsbyggnadsnämndens respektive

kommunstyrelsens uppgifter, samt att beslutet medförde behov av ändringar i reglementen.

3.3.2 Investering Tornhagens förskola

Av en tjänsteskrivelse till samhällsbyggnadsnämnden (daterad 2022-12-06) framgår att en inomhusutredning av Tornhagens förskola påvisat en omfattande fukt/mögelproblematik i stora delar av byggnaden. Det anges att beslut då togs om att flytta verksamheten till tillfälliga lokaler för att möjliggöra vidare utredningar och en långsiktig plan. Tjänstepersoner har därefter utrett och utvärderat olika tillvägagångssätt, vilket landade i ett gemensamt dokument med tre alternativ. Det framgår att perspektiv som behandlas i det gemensamma dokumentet till exempel är integration, arbetsmiljö, ekonomiska konsekvenser och lokalförsörjning.

Tjänsteskrivelsen innehåller rubrikerna förvaltningens förslag till beslut, ärendebeskrivning, beslutsunderlag och beslutet skickas till. Tjänsteskrivelsens förslag till beslut är att samhällsbyggnadsnämnden föreslår kommunfullmäktige att gå vidare med alternativ C, vilket innebär att förskolan rivs, att en ny byggs på samma plats samt att en ny detaljplan behöver tas fram. Som beslutsunderlag finns inomhusrapporten gällande förskolan och en presentation av de olika alternativen framåt.

Samhällsbyggnadsnämnden (2022-12-20 § 228), bildningsnämnden (2022-12-21 § 126) och kommunstyrelsen (2023-01-30 § 34) beslutade i enlighet med förslaget i tjänsteskrivelsen. Kommunstyrelsen beslutade även om ett tillägg att låta utreda möjligheten att anpassa den nya förskolan till behovet av förskola på obekvämt arbetstid.

Kommunfullmäktige beslutade (2023-02-13 § 25) i enlighet med kommunstyrelsens förslag till beslut.

3.3.2.1 Kommentar

Vi konstaterar att det framgår av tjänsteskrivelsen att det gemensamma dokumentet inkluderar perspektiv som integration, arbetsmiljö, ekonomiska konsekvenser och lokalförsörjning. Vi bedömer att underlaget innehåller sådana perspektiv.

Vi noterar dock att barnperspektivet inte beaktas på ett uttryckligt sätt i tjänsteskrivelsen, i enlighet med instruktionen för att skriva en tjänsteskrivelse, trots att ärendet rör en förskola. Av instruktionen framgår även att ekonomi på kort och lång sikt samt påverkan på drift- och investeringsbudget ska framgå av tjänsteskrivelsens ärendebeskrivning, vilket vi inte bedömer att det gör.

Vi konstaterar att tjänsteskrivelsen tagits fram för samhällsbyggnadsnämnden. Under intervju beskrivs att det vanligtvis inte tas fram en ny tjänsteskrivelse för kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

3.3.3 Överenskommelse om reglering av vissa kostnader för skolskjuts

Ärendets ursprungliga handling är ett förslag till beslut (daterat 2023-01-12). Förslaget till beslut är att kommunstyrelsen ställer sig positiv till förslaget trafikupplägg och beslutar att förklara sig beredd att stå för hälften av kostnaderna för de

2025-01-28

skolskjutskostnader som tillkommer om/när Vimmerby kommun har grundskolelever längs med befintlig linjesträckning för linje 581 norr om Gullringens samhälle. Vidare är förslaget till beslut att kommunens del av kostnaden får hanteras som en avvikelse inom kommunstyrelsens ram om/när dessa kostnader uppstår samt att åtagandet gäller så länge det överenskomna trafikupplägget som innebär anslutning mot Horn/Hycklinge bibehålls.

Av ärendebeskrivningen framgår att kommunstyrelsens ordförande i Kinda och Vimmerby kommuner tillsammans med företrädare för länstrafikbolagen i Östergötland och Kalmar län har förhandlat fram en lösning som möjliggör för gymnasieelever i Horn/Hycklinge att resa till och från gymnasiet i Vimmerby med kollektivtrafik. Det framgår att tidtabellsanpassningar genomförs och att detta kommer att kommuniceras till de gymnasieelever som ska söka till gymnasiet inför hösten 2023. Vidare anges i ärendebeskrivningen att det ändrade upplägget innebär fördelar för pendling till och från Horn/Hycklinge samt ytterligare elevunderlag för Vimmerby kommuns gymnasieskola.

En konsekvens av att ändra linjesträckningen utgörs av att linjen inte kan användas som skolskjuts av grundskoleelever som bor längs med vägen norr om Gullringen, vilket förväntas vara aktuellt inom några år. I överenskommelsen har det förhandlats fram att Vimmerby och Kinda kommuner står för hälften vardera av den tillkommande kostnaden för särskild skolbuss/taxi. Det framgår att den tillkommande kostnaden grovt uppskattas till ca 250 tkr per år. Vimmerby kommun ska inför varje läsår och vid förändringar i elevunderlaget redovisa till Kinda kommun vilken kostnad kommunen har för aktuell skolskjuts samt fakturera för detta. Kinda kommuns åtagande omfattar endast trafikering av nuvarande linjesträcka för linje 581 norr om Gullringen.

Handlingen innehåller rubrikerna förslag till beslut, ärendebeskrivning, beslutsunderlag och beslutet skickas till.

I akten finns även ett underlag från Kalmar Länstrafik (daterat 2022-10-18) samt en överenskommelse (daterad 2023-01-13). Överenskommelsen innehåller motsvarande information som det politiska beslutsförslaget. Underlaget från Kalmar Länstrafik innehåller ytterligare rubriker samt karta med förslag till ändrad linjesträckning och bild över antal inpendlare.

Kommunstyrelsen beslutade (2023-01-30 § 38) i enlighet med förslaget till beslut. Under rubriken beslutsunderlag nämns förslag till beslut, inte de två övriga handlingarna i akten.

3.3.3.1 *Kommentar*

Vi konstaterar att ärendet är politiskt initierat och att det saknas tjänsteskrivelse, i stället finns ett politiskt beslutsförslag. Som nämnt ovan (*avsnitt 3.3.1.1*) framgår av kommunens ärendehandbok att varje ledamot i nämnd eller kommunstyrelsen enligt kommunallagen får väcka ärenden. Det framgår även att det inte är reglerat hur ett nämndinitiativ ska hanteras.

Vi bedömer att ärendebeskrivningen innehåller vissa skrivningar med bäring på barnperspektiv och ekonomiska konsekvenser. Vi noterar att enbart förslag till beslut

och inte underlaget från Kalmar Länstrafik eller den framtagna överenskommelsen nämns under rubriken beslutsunderlag.

Vi har inte funnit något i styrande dokument som talar mot att beslutet fattats av kommunstyrelsen.

3.3.4 Markbyte med Grahns bilar

Av en tjänsteskrivelse (daterad 2023-10-12) framgår att i samband med genomförande av ombyggnaden av Kisa stationsområde och utifrån kommunens önskan att knyta ihop kopplingen mellan Kisa resecentrum och Stora torget/Kisa centrum har en överenskommelse om markbyte med Grahns Fastigheter AB (Grahns bilar) förhandlats fram. Det anges att ett avtal mellan parterna har upprättats, vilket inkluderar en klausul om att avtalet förutsätter kommunfullmäktiges godkännande för giltighet. Avtalet innebär att kommunen överlåter ett markområde om ca 1 500 m² samtidigt som Grahns Fastigheter AB överlåter ett markområde om ca 350 m². Vidare ska Grahns Fastigheter AB erlägga en mellanskillnad om 300 tkr. Förvaltningens förslag till beslut är att kommunfullmäktige beslutar att godkänna bytesavtal med Grahns Fastigheter AB.

Tjänsteskrivelsen innehåller rubrikerna förslag till beslut, ärendebeskrivning, beslutsunderlag och beslutet skickas till. Under rubriken beslutsunderlag anges ett beslut från samhällsbyggnadsnämnden (§ 85/2022) samt bytesavtal med bilagor.

Beslutet från samhällsbyggnadsnämnden (2022-05-24 § 85) var att ställa sig bakom ett förslag till bytesavtal mellan Kinda kommun och Grahns bilar. Av ärendebeskrivningen framgår att kommunen haft dialog med företrädare för Grahns bilar sedan 2021 gällande byte av mark. Det framgår att delen mark som kommunen är intresserad av finns med i den centrumutredning som tidigare tagits fram och presenterats politiskt. För att kunna genomföra markaffären har Grahns bilar ett behov av annan mark i anslutning till sin fastighet. Vidare anges att detta utmynnat i ett förslag till bytesavtal mellan parterna. Tjänsteskrivelsen som tagits fram för samhällsbyggnadsnämndens beslut saknas i akten. Bakgrunden till detta är enligt uppgift att samhällsbyggnadsnämndens beslut och tjänsteskrivelse formulerats utifrån att ärendet slutligen skulle avgöras i samhällsbyggnadsnämnden. Senare framkom utifrån klausulen i det aktuella avtalet samt utifrån reglemente att ärendet behövde lyftas till fullmäktige. En ny tjänsteskrivelse togs då fram och den tidigare bedömdes sakna relevans för styrelsens och fullmäktiges beslut, enligt uppgift finns den dock i akt hos samhällsbyggnadsnämnden.

Av bytesavtalet (undertecknat 2022-06-23) framgår bland annat att avtalet är bindande för kommunen endast under förutsättning att det godkänns av kommunfullmäktige.

Kommunstyrelsen beslutade (2023-11-06 § 225) att föreslå kommunfullmäktige att godkänna bytesavtalet mellan Kinda kommun och Grahns bilar. Ärendebeskrivningen i kommunstyrelsens beslut är baserad på ärendebeskrivningen i samhällsbyggnadsnämndens beslut. Kommunfullmäktige beslutade (2023-11-20 § 136) i enlighet med kommunstyrelsens förslag.

3.3.4.1 **Kommentar**

Vi konstaterar att samhällsbyggnadsnämnden i maj beslutade att ställa sig bakom förslaget till bytesavtal. En ny tjänsteskrivelse togs fram inför kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges behandling, dock angavs samma ärendebeskrivning som vid samhällsbyggnadsnämndens beslut. Den nyare tjänsteskrivelsen innehåller ekonomiska uppgifter i form av att Grahns Fastigheter AB ska erlägga en mellanskillnad om 300 000 kronor.

Vi noterar att bytesavtalet undertecknades i juni och inte var gällande förrän det godkändes av kommunfullmäktige i november, mot bakgrund av avtalets klausul om att det förutsätter kommunfullmäktiges godkännande.

Vad gäller frågan om mark i styrande dokument konstaterar vi att kommunstyrelsen enligt sitt reglemente har delegering från fullmäktige att besluta om markanvisningar enligt kommunens riktlinje för markanvisningar.

3.3.5 **Hemsändningsbidrag**

Av ärendebeskrivningen i en tjänsteskrivelse (daterad 2023-11-17) framgår att regionens trafik- och samhällsplaneringsnämnd beslutat om att anta ett nytt regionalt serviceprogram och som en del i programmet kommer stöd till varuhemsändning att utgå. Det anges att regionen kommer att omföra de budgetmedel som avsatts till hemsändningsbidrag till investeringsbidrag för prioriterade butiker. ICA i Horn utgör enligt tjänsteskrivelsen en prioriterad butik/ort utifrån avstånd till motsvarande service och är den enda butik i kommunen som utför varuhemsändning med stöd av förordningen om stöd till kommersiell service.

Vidare framgår att det med anledning av regionens beslut förts diskussion politiskt och med berörd handlare om fortsättningen. Det anges att andra kommuner tagit beslut om att fortsätta med bidraget och från respektive kommuns sida skjuta till motsvarande medel som regionen inte längre bidrar med. I ärendebeskrivningen förs vidare resonemang kring lagstiftning, likabehandlingsaspekten och budgetmässiga förutsättningar.

Förvaltningens förslag till kommunstyrelsen är att besluta att fortsatt betala ut hemsändningsbidrag till Melkerssons Livs i Horn AB med ett belopp om 100 kronor per hemsändning. Kommunstyrelsen beslutade (2023-12-04 § 252) i enlighet med förslaget.

I akten finns en ytterligare tjänsteskrivelse (daterad 2023-10-11) där förvaltningen inte lämnar något förslag till beslut. Denna tjänsteskrivelse innehåller även andra möjliga lösningar om kommunen skulle välja att upphöra med hemsändningsbidraget. Enligt uppgift avsåg denna skrivelse ett tidigt diskussionsunderlag som användes i kommunstyrelsens beredning innan det var bestämt om eller hur ärendet skulle lyftas för beslut.

Vidare finns Regionalt serviceprogram Östergötland 2023–2030 (antaget av trafik- och samhällsplaneringsnämnden Region Östergötland 2023-05-03) och tillhörande beslutsprotokoll i akten.

2025-01-28

3.3.5.1 **Kommentar**

Vi konstaterar att tjänsteskrivelsens ärendebeskrivning innehåller flera aspekter och perspektiv, så som laglighetsaspekter, likabehandlingsprincipen och det ekonomiska perspektivet. Vi ser att det i tjänsteskrivelser av längre slag, likt denna, skulle kunna underlätta med underrubriker eller liknande avseende de olika perspektiv som berörs.

Vi har inte funnit något i styrande dokument som talar mot att beslutet fattats av kommunstyrelsen.

3.3.6 **Bedömning**

Vår bedömning är att beredningen av urvalet av ärenden delvis genomförts i enlighet med gällande regelverk och på ett ändamålsenligt sätt.

Vi konstaterar att två ärenden är politiskt initierade och att de i stället för tjänsteskrivelser baserats på politiska beslutsförslag.

Vi bedömer att det i flera fall inte uttryckligen framgår av ärendebeskrivningar om eller hur perspektiv som barnperspektivet eller ekonomiska aspekter har beaktats, i enlighet med instruktion för tjänsteskrivelser.

Vi har sammanfattningsvis inte funnit något i styrande dokument som talar mot att beslut fattats i rätt instans.

4 Samlad bedömning och rekommendationer

Granskningen har syftat till att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig ärendeberegningsprocess.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen endast delvis säkerställer en ändamålsenlig ärendeberegningsprocess.

Se inledning samt respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att roll- och ansvarsfördelningen mellan politik och tjänstepersoner tydliggörs.
- Tydliggöra i instruktion för tjänsteskrivelse att barnperspektivet ska beaktas i samtliga åtgärder som rör barn.
- Överväga att förtydliga ärendehandbokens rutiner, exempelvis med en processbeskrivning eller ett flödesschema för ärendeberegningsprocessen.
- Besluta om att tillämpa rutin för nämndinitiativ, i enlighet med fullmäktiges rekommendation.
- Verka för att rutiner gällande tjänsteskrivelser i högre grad efterlevs.

Datum som ovan

KPMG AB

Fredric Gyllensten

Certifierad kommunal revisor

Lovisa Edvardsson

Verksamhetsrevisor

Kristian Gunnarsson

Certifierad kommunal revisor

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