



Kommunstyrelsens ärende - och beslutsprocess

Rapport

Eskilstuna kommun

KPMG AB

2021-08-23

Antal sidor 16



Eskilstuna kommun
Kommunstyrelsens ärende – och beslutsprocess

2021-08-23

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	3
2.1	Syfte och revisionsfrågor	3
2.2	Avgränsning	4
2.3	Revisionskriterier	4
2.4	Ansvarig nämnd/styrelse	4
2.5	Metod	4
2.6	Projektorganisation	5
3	Utgångspunkter för granskningen	5
3.1	Centrala begrepp	5
3.2	Regeringsformen	6
3.3	Tryckfrihetsförordningen	7
3.4	Kommunallagen	7
3.5	Förvaltningslagen	8
3.6	Risker med ärendeberedningsprocessen	9
4	Resultat	9
4.1	Styrande dokument - ärendeberedning och beslutsprocess	9
4.2	Eskilstunas ärendeberedning och beslutshantering	12
4.3	Granskning av ärenden	15
4.4	Ordförandebeslut	16
5	Slutsats och rekommendationer	22

1 Sammanfattning

Vi har på uppdrag av Eskilstuna kommuns revisorer granskat kommunstyrelsens ärende- och beslutsprocess. Granskningen ingår i revisionsplanen 2021.

Det övergripande syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen har ändamålsenliga processer för ärende- och beslutshantering.

I förhållande till vårt uppdrag och med utgångspunkt i genomförd granskning är vår slutsats att kommunstyrelsen inte fullt ut har ändamålsenliga processer för ärendeberedning och beslutshantering.

Vi bedömer att det huvudsakligen finns dokument och arbetssätt som säkerställer en ändamålsenlig process för beredning av ärenden till kommunstyrelsen samt från kommunstyrelsen till kommunfullmäktige men att dessa bör utvecklas och förtydligas för att skapa en mer ändamålsenlig ärende- och beslutshantering. Därutöver bedömer vi att arbetsfördelningen mellan kommunstyrelsen och dess arbetsutskott inte fullt ut ger förutsättningar för ett ändamålsenligt arbete med ärende- och beslutsprocessen, att det finns behov av att dokumentera arbetsutskottets arbete samt att det finns behov av att utveckla och dokumentera kommunstyrelsens arbete med uppsiktsplikten.

Av de personer som intervjuats inom ramen för granskningen (tjänstepersoner samt förtroendevalda politiker) har samtliga uppgett att de är nöjda med hur ärende- och beslutsprocessen ser ut i Eskilstuna kommun.

Utifrån vår slutsats och våra bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att ärende- och registreringshandboken uppdateras och regelbundet revideras för att på ett ändamålsenligt sätt anpassas till organisationen.
- Säkerställa att ärende- och registreringshandboken reglerar de olika perspektiv som ska belysas i beslutsunderlagen för kommunens ärenden på ett tydligt sätt för att ge förutsättningar för en allsidig belysning.
- Säkerställa att protokoll förs i kommunstyrelsens arbetsutskott för att ge förutsättningar för en mer ändamålsenlig beredningsprocess.
- Säkerställa att de styrande dokumenten som beslutats på politisk nivå respektive tjänstepersonsnivå stämmer överens sinsemellan.
- Dokumentera beredningens olika steg och funktioner.
- Se över och reglera rutiner för ordförandebeslut för att säkerställa att dessa följer lagstiftningen och att skälen för val av ordförandebeslut dokumenteras på ett tydligt sätt.
- Säkerställa fullgörandet av kommunstyrelsens uppsiktsplikt genom att information och andra ärenden som har med uppsikten att göra behandlas av kommunstyrelsen och inte enbart av arbetsutskottet.

2 Bakgrund

Vi har av Eskilstuna kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens ärende- och beslutsprocess. Granskningen ingår i revisionsplanen 2021.

I 5 kap. kommunallagen (2017:725) regleras kommunfullmäktiges uppgifter. I 6 kap. kommunallagen finns bestämmelser som styr styrelsens och nämndernas uppgifter.

Kommunstyrelsen och nämnderna ansvarar för att se till att ärenden som ska beslutas av nämnd, styrelse eller kommunfullmäktige bereds inför beslut. Kommunstyrelsen har därutöver ett beredningsansvar för samtliga ärenden som ska behandlas av fullmäktige, en samordnande roll och uppsiktsplikt.

Det är viktigt att den politiska berednings- och beslutsprocessen är tydlig och transparent så att det klart framgår hur ärenden initieras, vem eller vilka som ansvarar för de olika delarna i beredningsprocessen och att ärendegången följer lagar, reglementen och gällande riktlinjer.

Ärendeberedningen bör vara utformad så att den säkerställer att den information som ges är korrekt och ger en tillräcklig belysning av förhållandena i ärendena samt beslut om dokumentation av beslut på rätt nivå. Brister i beredningen kan leda till felaktiga beslut och oönskade konsekvenser som kan bli både kostsamma och ineffektiva. Utöver en tillräcklig genomlysning är det viktigt att processen säkerställer att ärendena hanteras och bereds i enlighet med lagar och riktlinjer. Det är också viktigt att handlingar i ärendena görs tillgängliga i tillräcklig tid så att den som ska fatta beslut får möjlighet att sätta sig in i frågorna. Det gäller ärendeberedningen såväl till kommunstyrelsen som från kommunstyrelsen till kommunfullmäktige.

I revisorernas granskningar har uppmärksammats att kommunstyrelsens beredningsprocess kan behöva förbättras. Vidare har revisorerna i sina granskningar uppmärksammat att det inte är ovanligt med ordförandebeslut inom ramen för styrelsens uppdrag. Former och kriterier för ordförandebeslut bör fastställas i styrelsens reglemente och tillämpas endast då det är nödvändigt för att säkerställa en ändamålsenlig berednings- och beslutsprocess utifrån ett demokratiskt perspektiv.

Kommunens revisorer har i sin riskanalys identifierat risker för brister i kommunstyrelsens berednings- och beslutsprocess. Revisorerna har mot denna bakgrund beslutat att genomföra en granskning av dessa delar av styrelsens uppdrag.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har ändamålsenliga processer för ärendeberedning och beslutshandling.

2021-08-23

Revisionsfrågor

- Finns styrande dokument som säkerställer en ändamålsenlig process för ärenden för beredning av ärenden såväl till kommunstyrelsen som från kommunstyrelsen till kommunfullmäktige och efterlevs dessa?
- Finns styrande dokument som säkerställer en ändamålsenlig beslutsprocess för kommunstyrelsen och efterlevs dessa?
- Förekommer undantag från processerna och hanteras eventuella avsteg på ett transparent och säkert sätt?
- Är det tydligt vem eller vilka som ansvarar för de olika delarna i processerna?
- Säkerställer kommunstyrelsens arbetsformer att arbetsfördelningen mellan styrelsen och dess arbetsutskott ger förutsättningar för ett ändamålsenligt arbete inom de granskade processerna?
- Dokumenteras kommunstyrelsens ärendeberedning och beslut på ett korrekt sätt genom protokoll, beslutsunderlag med mera?
- Har kommunstyrelsen en tillräcklig intern kontroll, inklusive riskhantering, av att regler och rutiner för processerna följs?

2.2 Avgränsning

Granskningen omfattar kommunstyrelsens arbete inom de processer som framgår av syftet. Bedömningen av om ärenden dokumenteras på ett ändamålsenligt sätt avgränsas till ett urval av ärenden som görs inom ramen för granskningen.

2.3 Revisionskriterier

- Kommunallagen (2017:725)
- Förvaltningslagen (2017:900)
- Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
- Arbetsordning för kommunfullmäktige, KSKF/2019:30
- Gemensamt reglemente för Eskilstuna kommuns nämnder, KSKF/2018:387
- Reglemente för kommunstyrelsen, KSKF/2020:194
- Instruktion för kommunstyrelsens utskott, KSKF/2019:119
- Ärende- och registreringshandbok

2.4 Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen avser kommunstyrelsen.

2.5 Metod

Vår metod består av dokumentstudier av regler, rutiner och andra styrande dokument och därtill tillhörande revisionsbevis, intervjuer samt stickprovsgranskning av ett urval av ärenden.

2021-08-23

Vi har genomfört intervjuer med följande funktioner:

- Kommunstyrelsens ordförande
- Kommunstyrelsens tredje vice ordförande
- Ett urval av övriga ledamöter i kommunstyrelsen
- Kommundirektör
- Administrativ chef eller annan högre chef i förvaltningen med ansvar för ärende- och beslutsprocesser
- Chefsjurist
- Registrator och nämndsekreterare
- Kommunstrateg och tf. kommunsekreterare

För ett urval av ärenden granskas om:

- processen för ärendeberedning följts
- processen för beslutshantering följts
- undantag gjorts och i så fall om det finns dokumentation som visar skälen till avvikelsen
- skälen för avvikelser är rimliga utifrån krav på ändamålsenlighet och laglighet
- den interna kontrollen i förkommande fall fångat eventuella avvikelser från externa och interna bestämmelser

2.6 Projektorganisation

Granskningen kommer att utföras av Veronica Hedlund Lundgren, certifierad kommunal revisor och Emma Garpenholt, jurist och verksamhetsrevisor. Caroline Gerelius, verksamhetsrevisor kommer att utgöra administrativt stöd. Kvalitetsgranskare är Mikael Lind, certifierad kommunal revisor och kundansvarig.

3 Utgångspunkter för granskningen

3.1 Centrala begrepp

Hanteringen av kommunala ärenden omgärdas av en rad olika termer och uttryck. Nedan redogörs för vad som i granskningen menas med vissa centrala begrepp.

Ärende

Ett ärende är begreppet för de handlingar som tillsammans blir underlag för någon form av beslut eller åtgärd. Ärende är en utredning av en handläggare och ett underlag för beslut till politikerna. Tillsammans blir detta vad som kallas ett ärende.

Handläggning

Uttrycket handläggning innefattar alla åtgärder som en myndighet vidtar från det att ett ärende inleds till att det avslutas. I begreppet handläggning ingår momenten utredning,

2021-08-23

beredning, föredragning och beslutsfattande. Handläggning av ärenden omfattas av en rad lagar och regler (se vidare i avsnitt 3).

Ärendeberedning

Ärendeberedning är ett sammanfattande begrepp för att förbereda, utreda och arbeta med ett ärende inför beslutsfattande. Beredningen av ett ärende syftar till att förse myndigheten med ett tillräckligt underlag för att kunna fatta beslut. Beredning av ärenden har en central roll i den kommunala förvaltningen och för den politiska processen i kommunen.

Beslut

Uttrycket innefattar dock regelmässigt ett uttalande från en myndighet som har för avsikt att ha vissa verkningar för den eller de som beslutet riktar sig till. Beslut i kommunal verksamhet kan delas in på många olika sätt. Vanliga indelningar är till exempel gynnande eller betungande, formlösa eller formbundna, interna eller externa, individuella eller generella och beredningsbeslut.

Expediering

Expediering avser när ett ärende eller en handling har skickats till någon utanför myndigheten. Expediering anses ha skett när en handling lämnats ut, skickats iväg eller på annat sätt färdigställts och gjorts tillgänglig. När en handling expedieras anses den som upprättad och blir då en allmän handling i enlighet med tryckfrihetsförordningen.

Administration

Med administration avses i granskningen den behandling av handlingar som utförs i ärendet i ärendehanteringssystemet. Det innefattar bland annat utskick, kontroll och registrering.

Tjänsteskrivelser eller tjänsteutlåtanden

Det finns ingen fastslagen definition av begreppen tjänsteskrivelse eller tjänsteutlåtande. Begreppen definieras vanligen som en tjänstemannaskrivelse som utgör underlag för politiska beslut. Skrivelsen är ett sakkunnigt, allsidigt, sakligt och objektivt förslag från förvaltningen till nämnden. Tjänsteskrivelsen innehåller förslag som syftar till att en nämnd ska fatta beslut, till exempel godkänna en åtgärd, fastställa en riktlinje eller liknande.

3.2 Regeringsformen¹

Regeringsformen är en av Sveriges fyra grundlagar. Grundlagarna kompletteras av allmänna lagar och ett stort antal speciallagar, förordningar och föreskrifter.

Regeringsformen innehåller i korta drag bestämmelser om folksuveränitetsprincipen, fri- och rättigheter, riksdagen, statschefen, regeringen, lagar och övriga föreskrifter, finansmakten, internationella förhållanden, rättskipningen och förvaltningen, konstitutionell kontroll, kommuner och bestämmelser vid krig och krigsfara.

¹ Regeringsformen 1974:152 (RF)

2021-08-23

I 1 kap. 9 § framgår att de som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet. Reglerna om opartiskhet innebär att det finns konstitutionell grund för de jävsregler som kommunallagen rättegångsbalken, förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen innehåller.

3.3 Tryckfrihetsförordningen²

Tryckfrihetsförordningen är också en av Sveriges grundlagar. Den innehåller bestämmelser om tryckfrihet, grundlagsskydd för vissa medier och offentlighetsprincipen.

Offentlighetsprincipen innehåller regler om allmänna handlingars offentlighet.³ Syftet med offentlighetsprincipen är bland annat att garantera rättssäkerhet och effektivitet i demokratin. Genom myndigheternas vetskap om att deras handlingar kan komma att begäras ut av medborgare och media förväntas myndigheter anstränga sig särskilt för att handlägga ärenden korrekt.

För att en handling ska vara allmän krävs att den i tryckfrihetsförordningens mening kan ses som en handling och att den anses förvarad hos en myndighet eller vissa kommunala bolag och att den är antingen inkommen eller upprättad där.⁴

Arkivlagen⁵ och arkivförordningen⁶ innehåller bestämmelser om hur allmänna handlingar ska förvaras och bevaras samt gallringsregler. Myndigheternas arkiv ska enligt arkivlagen bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser:

- rätten att ta del av allmänna handlingar,
- behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och
- forskningens behov.⁷

Offentlighets- och sekretesslagen⁸ reglerar myndigheters hantering av allmänna handlingar och sekretessbestämmelser.

3.4 Kommunallagen⁹

Kommunstyrelsen har till uppgift, enligt 6 kap. 1 §, att leda och samordna förvaltningen av kommunens eller regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.

Uppsiktsplikten finns för att kommunstyrelsen ska kontrollera att kommunens verksamhet bedrivs och utvecklas i enlighet med lagar, förordningar och beslutade styrdokument samt att dessa efterlevs.

² Tryckfrihetsförordningen (1949:105)

³ 2 kap. tryckfrihetsförordningen

⁴ 2 kap. 2-11 §§ tryckfrihetsförordningen

⁵ Arkivlagen (1990:782)

⁶ Arkivförordningen (1991:446)

⁷ 3 § arkivlagen

⁸ Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

⁹ Kommunallagen (2017:725)

2021-08-23

Bestämmelser om beredning av fullmäktiges ärende framgår av 5 kap. 26-32a §§. Enligt 5 kap. 26 § skall ett ärende innan det avgörs av fullmäktige ha beretts antingen av en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning. Kommunstyrelsen skall alltid ges tillfälle att yttra sig i ett ärende som har beretts av en annan nämnd eller av en fullmäktigeberedning. Styrelsen skall lägga fram förslag till beslut i ett ärende om inte någon annan nämnd eller en fullmäktigeberedning har gjort det. Styrelsen spelar således den ledande rollen i beredningsprocessen. Dess förslag blir oftast huvudförslaget i ärendet. Styrelsen är alltid den sista instansen i beredningsprocessen och det ankommer på styrelsen att se till att det alltid finns ett förslag till de beslut i de ärenden som ska beredas.

Beredningen av ärenden har en viktig demokratisk funktion. Den ger medborgarna möjlighet att följa ett ärendes behandling innan fullmäktige fattar beslut. För medborgarnas förtroende för fullmäktige och deras beslut är en allsidig beredning av ärendena av stor betydelse. Det är också viktigt att de nämnder som berörs av ett beslut får möjlighet att tillföra beslutsunderlaget sina synpunkter¹⁰. Beslutsunderlaget utgör även en viktig del i beslutsunderlaget för den instans som ska ta ställning i ärendet, till exempel kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

I kommunallagen finns det inte några specifikt uttalade krav på kvaliteten i beredningen, utan det är fullmäktige som avgör om beredningen ger ett tillräckligt underlag för att fatta beslut. Det är av vikt att kommunallagens beredningsregler följs eftersom bristande beredning efter laglighetsprövning kan leda till att fullmäktiges beslut upphävs med hänvisning till att de inte har tillkommit i laga ordning.

3.5 Förvaltningslagen¹¹

I förvaltningslagen finns grundläggande bestämmelser för hur handläggningen av förvaltningsärenden ska gå till. Inom begreppet förvaltningsmyndighet ryms en stor del av den statliga och kommunala verksamheten, bland annat riksdagens myndigheter, centrala myndigheter under regeringen men även kommunala nämnder. Förvaltningslagen gäller även för utskott, nämndberedningar och förvaltningar.

Av förvaltningslagen följer bland annat

- Myndighetens serviceskyldighet.¹²
- Effektiv handläggning, d.v.s. att ärenden ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt utan att säkerheten eftersätts.¹³

Bestämmelsen att handläggningen ska vara så enkel, snabb och kostnadseffektiv som möjligt utan att säkerheten eftersätts ska uppfattas som ett riktmärke för kvaliteten i förfarandet.

Myndigheten har det yttersta ansvaret för att underlaget i ett ärende är sådant att det leder till ett materiellt riktigt beslut. Vilken omfattning av utredningsåtgärder som krävs kan variera med hänsyn till ärendets karaktär.¹⁴

¹⁰ Kommunallagen, En kommentar, Olle Lundin och Tom Madell (2018), sid. 140.

¹¹ Förvaltningslagen (2017:900)

¹² 6 § § förvaltningslagen

¹³ 9 § förvaltningslagen

¹⁴ 23 § förvaltningslagen

2021-08-23

3.6 Risker med ärendeberedningsprocessen

Ärendeberedningsprocessen är en viktig del i beslutsfattandet. En välfungerande beredningsprocess ger förutsättningar för en hög kvalitet på besluten.

Om ärendeberedningsprocessen inte är tillräcklig finns risk att besluten inte blir väl underbyggda, vilket enligt vår bedömning kan leda till att:

- Beslutet inte är juridiskt hållbart och kan bli upphävt.
- Beslutet får oönskade ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser.
- Förtroendet för kommunen kan påverkas negativt.

Det finns också en risk att ärenden inte blir behandlade. Dessutom kan ärendehandläggningstiden förlängas vid återremiss på grund av bristfälliga underlag.

4 Resultat

4.1 Styrande dokument - ärendeberedning och beslutsprocess

4.1.1 Arbetsordning

*Kommunfullmäktiges arbetsordning*¹⁵ innehåller riktlinjer angående beredning av till exempel ansvarsfrihet och motioner. Specifika krav på vad som ska känneteckna tillräckliga underlag framgår inte av fullmäktiges arbetsordning.

Det framgår av arbetsordningen att om kommunfullmäktige inte beslutar något annat, avgör kommunstyrelsen hur de ärenden som kommunfullmäktige ska behandla ska beredas.

Vidare framgår att kommunstyrelsen vid två tillfällen varje år ska redovisa en förteckning över de motioner som inte har beretts färdigt. Redovisningen ska lämnas till kommunfullmäktige under andra respektive fjärde kvartalet

4.1.2 Gemensamt reglemente för Eskilstuna kommuns nämnder

Av *Gemensamt reglemente för Eskilstuna kommuns nämnder*¹⁶ (gemensamt reglemente) framgår att varje nämnd ansvarar för att nämndens verksamhetsområde följer de regler som fastställs i lag eller författning. Vidare ansvarar varje nämnd för att administrationen av dess verksamhet i alla avseenden fullt ut motsvarar de krav som kommer till uttryck i det offentlighetsreglerverket som framgår av bland annat kommunallagen, förvaltningslagen, lagen om kommunal redovisning, tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen, arkivlagen, upphandlingslagstiftningen och dataskyddsförordningen. Ordföranden bestämmer också i vilken utsträckning handlingar som tillhör ett ärende på föredragningslistan ska bifogas kallelsen.

¹⁵ Arbetsordning för fullmäktige, KSKF/2019:30, beslutad av kommunfullmäktige 2019-03-26, § 44.

¹⁶ Gemensamt reglemente för Eskilstuna kommuns nämnder, KSKF/2018:387, beslutad av kommunfullmäktige 2018-11-22, § 201

2021-08-23

Av det gemensamma reglementet framgår att kommunfullmäktige kan tillsätta insynsplatser i kommunstyrelsen och valnämnden för partier som saknar ledamot eller ersättare i de nämnderna.

Det framgår även att nämnd får uppdra åt presidiet att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Nämnden ska besluta om presidiets arbetsformer.

Nämnden får även inrätta utskott. Utskotten kan på uppdrag av nämnden besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller viss grupp av ärenden. Utskotten kan även ha till uppgift att bereda nämndens ärenden. Det är nämnden som beslutar om utskottets arbetsformer. I kommunstyrelsens fall återfinns beslutet i *Instruktion för kommunstyrelsen utskott* (se avsnitt 4.1.4).

Av § 5 i det gemensamma reglementet framgår att det ska föras protokoll vid samtliga nämndsammanträden.

4.1.3 Reglemente för kommunstyrelsen

Av *Reglementet för kommunstyrelsen*¹⁷ framgår att kommunstyrelsens uppgift framförallt är att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet (ledningsfunktion). Kommunstyrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i kommunala företag, stiftelser och kommunalförbund.

Hur kommunstyrelsen ska utöva uppsikten framgår inte av reglementet eller något annat framtaget styrande dokument.

4.1.4 Instruktion för kommunstyrelsens utskott

Av *Instruktion för kommunstyrelsens utskott*¹⁸ framgår att arbetsutskottets uppgift är att bereda de ärenden som ska avgöras av kommunstyrelsen i dess helhet om beredning behövs. Arbetsutskottet består av 8 ledamöter och 6 ersättare. Kommunstyrelsen kan även tillsätta insynsplatser i arbetsutskottet för partier som saknar representation i utskottet. Granskningen har visat att styrelsen valt att göra det.

Av § 4 i instruktionen framgår arbetsformerna för kommunstyrelsens utskott. I stort gäller bestämmelserna i det gemensamma reglementet även för utskotten. För kommunstyrelsens arbetsutskott gäller dock endast krav på protokollföring för de ärenden där utskottet fattar beslut.

4.1.5 Ärende- och registreringshandbok

Ärende- och registreringshandboken¹⁹ (ärendehandboken) är inte politiskt antagen och är således inte ett styrande dokument. Ärendehandboken upprättades under perioden 2007–2008 på uppdrag av kommundirektören och togs fram av en arbetsgrupp bestående av tjänstepersoner från ett urval av kommunens förvaltningar och det är kommundirektören som ytterst äger och ansvarar för ärendehandboken.

¹⁷ KSKF/2020:194, beslutad av kommunfullmäktige 2020-06-17, § 93att

¹⁸ KSKF/2019:119, beslutad av kommunstyrelsen 2019-11-26, § 241

¹⁹ Ärende- och registreringshandbok, framtagen på uppdrag av kommundirektör, datum för beslut okänt.

2021-08-23

Av ärendehandboken framgår att den årligen ska ses över och vid behov revideras.

Eskilstuna kommun stävar efter en effektiv, professionell och så långt som möjligt enhetlig hantering av kommunens ärenden. Detta för att uppnå en förvaltning i vilken medborgare och brukare lätt kan följa ärenden och vid valet utkräva ansvar av sina förtroendevalda. Syftet med ärendehandboken är att säkerställa och förbättra ärendehantering. Handboken ska vara ett verktyg för tjänstepersoner vid förberedande av ärende till politiken, myndighetsutövning eller kommunikering med brukare.

Ärendehandboken innehåller regler och rutiner för handläggning och utformning av ärenden och dokument i Eskilstuna kommun som bland annat avser beslutsunderlag, remissvar, protokoll och beslut. Handboken är indelad i fyra delar, varav den första delen består av information som kan vara bra att känna till som tjänsteperson inom en kommun. Den andra delen handlar om offentlighetsprincipen och vad det är som ska registreras. Den tredje delen beskriver rutiner för specifika typer av skrivelser, till exempel tjänsteskrivelse, delegationsbeslut, styrdokument. Detta kapitel beskriver vilka regler som gäller och ger vissa råd och tips på vad som bör tas i åtanke.

Det framgår av ärendehandboken att sammanträdesprotokoll ska upprättas vid kommunfullmäktiges, kommunstyrelsens, nämnders och utskottens sammanträden och att reglerna i kommunallagen om protokollföring ska följas.

En uppdatering och anpassning av handboken uppges vid våra intervjuer vara planerad att påbörjas under 2021. Istället för en ny ärendehandbok kommer förvaltningen ta fram motsvarande instruktioner och PM för de olika delarna i ärendeprocessen. Detta för att göra det enklare att snabbt hitta relevant information.

4.1.6 Lakttagelser från intervjuer

Vid våra intervjuer framkommer att det pågår ett förändringsarbete inom kommunledningskontorets förvaltning för att effektivisera administrationen. Ett led i detta arbete var att i början av 2021 organisatoriskt centralisera alla kommun- och nämndsekreterare samt registratorer. Förhoppningen är att detta ska innebära att förändringsarbete inom kommunledningskontorets förvaltning för att effektivisera administrationen. Detta uppges vara ett sätt för Eskilstuna kommun att kvalitetssäkra ärendeprocessen. I våra intervjuer uppfattar vi att omorganiseringen har genomförts men att det kvarstår en del arbete med att tydliggöra arbetsrutiner och processer.

4.1.6.1 Bedömning

Vår bedömning är att det huvudsakligen finns dokument som säkerställer en ändamålsenlig process för beredning av ärenden till kommunstyrelsen samt från kommunstyrelsen till kommunfullmäktige.

Beredningen utgår enligt uppgift till stor del från *Ärende- och registreringshandboken*. Då den inte är uppdaterad sedan 2008 är vår bedömning att kommunstyrelsen behöver säkerställa att den uppdateras och sedan regelbundet revideras för att på ett ändamålsenligt sätt anpassas till organisationen. *Ärende- och registreringshandboken* anger att protokoll ska föras vid samtliga utskottssammanträden och *Instruktionen för kommunstyrelsens utskott* anger att protokoll endast behöver föras i arbetsutskottet vid beslut. Eftersom instruktionen är politiskt antagen är den överordnad ärendehandboken

2021-08-23

om det framkommer motstridiga uppgifter. Vår bedömning är att de styrande dokumenten och ärendehandboken bör vara samstämmiga för att skapa förutsättningar för en tydlig ärende- och beslutsprocess.

Vår bedömning är vidare att det är viktigt för en ändamålsenlig ärendeberedning och beslutsprocess att arbetsutskottens beredning och ställningstaganden dokumenteras i protokoll. I våra intervjuer har vi fått information om att revidering av *Ärende- och registreringshandboken* är planerat och kommer att genomföras under 2021.

4.2 Eskilstunas ärendeberedning och beslutshantering

4.2.1 Ärendeprocessen

Vid våra intervjuer framkommer att ärendeberedning sker veckovis med kommundirektören, direktörer på kommunledningskontoret, chefsjurist och kommunsekreterare. Vid dessa möten lyfts aktuella ärenden och det finns möjlighet till diskussion om vilken nivå de aktuella ärendena ska beredas och beslutas på. Ärenden som ska tas upp vid kommunstyrelsens arbetsutskott skrivs upp på en ärendelista.

Den slutgiltiga genomgång av ärenden vid vilken ärenden granskas sker torsdagen mellan inlämningstopp (måndag) och genomgång av förslaget till kallelse på kommunalrådsberedningen (måndag efterföljande vecka). Körschema inför kommunstyrelsens sammanträde sammanställs och kommundirektören beslutar vilka ärenden som ska upp till kommunstyrelsen för beslut.

Följande måndag sker en kommunalrådsberedning bestående av majoritetens kommunalråd i vilken ärendelistan till kommunstyrelsen går igenom. Kommunstyrelsens ordförande fastställer dagordning för kommunstyrelsens sammanträde och kallelse skickas ut.

Veckan innan kommunstyrelsens sammanträde har kommunstyrelsens arbetsutskott sammanträde. Arbetsutskottet består av representanter från samtliga representerade partier i kommunstyrelsen samt insynsplatser för partier som ej representerade i kommunstyrelsen. I våra intervjuer har framkommit att kommunen valt att lägga en stor del av den politiska behandlingen av ärenden i arbetsutskottet och att det är ett led i en medveten strävan mot tidig involvering av alla politiska partier tidigt i ärendekedjan.

Vid sammanträdet föredras informations- och samrådsärenden och beslut bereds. I arbetsutskottet sker beredningen av samtliga kommunstyrelsens beslutsärenden. Det förs inte protokoll eller minnesanteckningar vid arbetsutskottets möten. Däremot bifogas arbetsutskottets förslag till beslut i kallelsen till kommunstyrelsens sammanträde som äger rum veckan därpå.

I våra intervjuer framkommer att gruppledare för de politiska partierna informerar och sammankallar till möte för diskussion med sina ledamöter innan kommunstyrelsen har sitt sammanträde. Detta genomförs enligt intervjuerna på partiernas egna initiativ och är en process som de politiska partierna ansvarar för.

Kommunstyrelsens sammanträden uppges vid våra intervjuer både av tjänstepersoner och förtroendevalda vara kortfattade och konkreta. Då ärenden föredragits och behandlats i arbetsutskottet fungerar kommunstyrelsen endast som beslutande organ. Det är i regel endast beslutsärenden som tas upp i kommunstyrelsen då informationsärenden och samrådsärenden avhandlats i arbetsutskottet. Information

2021-08-23

som gäller kommunstyrelsens beslutsärenden lämnas också som regel enbart i arbetsutskottet. Under våra intervjuer uppges att vissa informationsärenden även tas upp i kommunstyrelsen. Det handlar om information av mer omfattande karaktär, såsom exempelvis lägesbild av smittspridningen i kommunen (Covid-19). Det är ordförande i kommunstyrelsen som bedömer vilka informationsärenden som ska tas upp i kommunstyrelsen. När styrelsens sammanträde avslutats upprättats protokoll som sedan publiceras på kommunens hemsida samt kommuniceras till berörda aktörer.

Samtliga personer som har intervjuats inom ramen för granskningen upplever att ärendeberedningen har en bra struktur och att det är positivt att de förtroendevalda involveras i ärendeberedningen i ett tidigt skede. Det framkommer också att flera är tveksamma till att formalisera arbetsutskottets sammanträden ytterligare genom att föra protokoll.

4.2.2 Intern kontroll

Av internkontrollplanen²⁰ för kommunstyrelsen framgår att kommunfullmäktige årligen beslutar om kontrollmoment som är gemensamma för kommunkoncernen. Internkontrollplan upprättas årligen av nämnderna vilka sedan avrapporteras i samband med delår 1 och 2 samt genom en slutrapport över kontrollens resultat, inklusive eventuell åtgärdsplan.

I planen för intern styrning och kontroll 2020 ingår sju internkontrollmoment. Vi har i vår granskning identifierat två av kommunstyrelsens internkontrollmoment som har bäring på ärende- och beslutsprocess:

- Det finns en risk att beslutade styrdokument inte efterföljs i kommunkoncernen på grund av att de är för många, inte kopplar till varandra eller inte kommuniceras, vilket kan leda till begränsad eller utebliven styrning och effekt.
- Det finns en risk att beslutsunderlag i ärenden till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige inte innehåller alla relevanta perspektiv på grund av otydliga arbetssätt och rutiner, vilket kan leda till att beslut fattas som inte är tillräckligt välgrundade.

Internkontrollmomentet gällande bristande perspektiv i kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges beslut lyfts i våra intervjuer upp av tjänstemannaorganisationen. Enligt uppgift arbetar förvaltningen med ett politiskt initierat projekt för att utvidga perspektiven i besluten. Projektet innebär en utvidgad tjänstemannaberedning som ska inkludera ekonomi och juridik.

Vid intervju med förtroendevalda framkommer att den interna kontrollen inte diskuteras vid kommunstyrelsens sammanträden. Vid kommunstyrelsens möten fattas beslut om internkontrollplanen. Den interna kontrollen behandlas sedan enbart i arbetsutskottet med undantag för rapporteringen om resultatet som även lämnas till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsens ledamöter har tillgång information avseende den interna kontrollen via respektive gruppleddare men styrelsen behandlar inte internkontrollfrågor utöver beslutet om planen och rapporteringen av resultatet.

²⁰ Internkontrollplan 2020 för kommunstyrelsen, KSKF/2019:374

2021-08-23

4.2.3 Uppsiktsplikt

En av kommunstyrelsens uppgifter, enligt kommunallagen, är att ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Uppsiktspliktsansvaret för kommunstyrelsen tas även upp i *Reglementet för kommunstyrelsen*. Vid intervjuer framgår att kommunstyrelsen under året bjuder in till gemensamma sittningar där de olika nämndernas presidier medverkar tillsammans med företrädare för respektive förvaltning. Vid dessa sittningar får kommunstyrelsens ledamöter information om nämndernas verksamhet och det ges utrymme för kommunstyrelsen att ställa frågor.

Efter att ha gått igenom samtliga protokoll från kommunstyrelsens sammanträden under 2020 kan vi konstatera att sittningarna inte dokumenteras i kommunstyrelsens protokoll. Kommunstyrelsens arbete gällande uppsikt över nämnders verksamhet finns således inte dokumenterat.

4.2.3.1 Bedömning

Vår bedömning är att ansvaret för de olika delarna i processerna delvis är tydligt. Det är kommunstyrelsen som har ansvar för att fatta beslut i ärenden om beslutanderätten inte har delegerats av kommunstyrelsen till presidiet, kommunstyrelsens arbetsutskott, en ledamot, ersättare eller en eller tjänstefunktion i förvaltningen.

Utifrån vår granskning kan vi konstatera att det inom kommunstyrelsen och dess förvaltning finns en inarbetad ordning för ärendeberedning fram tills att ärendet ska tas upp i styrelsens arbetsutskott. Den ordningen finns inte dokumenterad. För att säkerställa en ändamålsenlig beslutsprocess är vår bedömning att kommunstyrelsen behöver dokumentera beredningens olika steg och funktioner.

Vi bedömer att ansvaret för de olika delarna i processerna delvis är tydligt reglerat men att kommunstyrelsen behöver förtydliga arbetsutskottets ansvar och arbetsuppgifter. I kallelserna till kommunstyrelsens sammanträden redovisas arbetsutskottets förslag till beslut men det går inte i handlingar att följa dess arbete och ställningstagandena finns inte dokumenterade. Vår bedömning är därför att ärendeberedning i dagsläget inte är tillräckligt transparent. Ärendeberedning och ställningstaganden i kommunstyrelsens arbetsutskott bör utifrån ett demokratiskt perspektiv och ett medborgarperspektiv, dokumenteras på ett transparent sätt, genom att protokoll förs vid utskottets sammanträden. Dokumentationen bör utgöra ett av underlagen för de beslut som ska fattas av kommunstyrelsen och i förekommande fall kommunfullmäktige. Omfattning och innehåll i protokollen bör avgöras utifrån vad som behövs för att skapa en transparent beredningsprocess.

Kommunstyrelsens arbetsutskotts ansvar och uppgift framgår av *Instruktion för kommunstyrelsens utskott*. Där framgår att arbetsutskottets uppgift är att bereda beslutsärenden till kommunstyrelsen. Den hantering som tillämpas i kommunen, att informations- och samrådsärenden avhandlas i arbetsutskottet men inte tas vidare till kommunstyrelsen är inte i enlighet med den fastställda instruktionen.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen behöver säkerställa tillräckliga möjligheter till insyn i arbetsutskottets arbete genom protokollförda möten vilket också skapar möjlighet för kommunstyrelsen att utöva uppsikt över kommunens nämnder. Hur kommunstyrelsen arbetar med uppsiktsplikten finns inte dokumenterat. Vår bedömning är att formerna för uppsiktspliktsarbetet behöver utvecklas och dokumenteras.

2021-08-23

Vi bedömer det som positivt att kommunstyrelsen i internkontrollplanen identifierat ett behov av att utvidga perspektiven i underlagen för kommunstyrelsens beslut. Därtill har kommunstyrelsen gett förvaltningen ett uppdrag att arbeta vidare med frågan i form av ett projekt. Vi anser att det för att säkerställa ett fullgott beslutsunderlag och ge förutsättningar för väl underbyggda beslut är viktigt att beslut som fattas beaktar olika för det aktuella ärendet centrala perspektiv. Utifrån vad vi inom ramen för denna granskning har tagit del av är vår bedömning att riskanalysen har fångat upp viktiga moment som innebär risker i ärende- och beslutsprocessen och att det finns relevanta kontrollmoment i internkontrollplan 2020 för dessa risker.

4.3 Granskning av ärenden

Vi har översiktligt granskat protokoll från kommunstyrelsens sammanträden för att studera om de följer den ärendegång som vi fått presenterat för oss. Vi har valt att lyfta fram två exempel i rapporten för att illustrera ärendegången och valt att fokusera detta avsnitt på undantag som utförs från ärende- och beslutsprocessen, i form av så kallade ordförandebeslut, se avsnitt 4.3.3.

4.3.1 Lättare för fler att äga sin bostad med Tuna bostadsrättsförening

Av notis över aktuella ärenden som beretts i kommunstyrelsens arbetsutskott framgår kortfattat att Eskilstuna kommunföretag föreslår nya principer för att kunna göra om nyproducerade bostäder till bostadsrätter. Av notisen framgår att kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår till kommunstyrelsen att kommunfullmäktige att godkänna Eskilstuna kommunföretags förslag.

Av notisen framgår inte vilket datum ärendet har beretts i kommunstyrelsens arbetsutskott men det framgår att ärendet ska tas upp för beslut i kommunstyrelsen den 6 oktober 2020.²¹

Av kallelsen till kommunstyrelsens sammanträde framgår alla beslutsärenden som ska tas upp på sammanträdet. Av kallelsen framgår kommunledningskontorets förslag till beslut samt arbetsutskottets förslag till beslut.

Av kommunstyrelsens protokoll²² framgår vad de beslutar, reservationer, beskrivning av ärendet, yrkanden samt propositionsordning.

Till protokollet finns bifogat förvaltningens tjänsteskrivelse²³ som mer i detalj beskriver ärendet, hur förslaget ska finansieras samt vilka konsekvenser beslutet kan få inom områdena hållbar utveckling och utvecklingsmöjligheter.

Ärendet togs upp för beslut på kommunfullmäktiges sammanträde den 22 oktober 2020.²⁴

²¹ <https://www.eskilstuna.se/kommun-och-politik/ta-del-av-beslut/beslut-pa-gang-i-kommunstyrelsen> (2021-06-02)

²² § 6 Kommunstyrelsens sammanträde 2020-10-06

²³ Dnr KSKF 2020:259

²⁴ § 152 Kommunfullmäktiges sammanträde 2020-10-22

2021-08-23

4.3.2 Drift och ägarform för Munktebbadet

Av notisen över aktuella ärenden som beretts i kommunstyrelsens arbetsutskott presenteras kortfattat att kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige ger Eskilstuna kommunföretag i uppdrag att utreda drift- och ägarform för Munktebbadet.

Av notisen framgår inte vilket datum ärendet har beretts i kommunstyrelsens arbetsutskott men det framgår att ärendet ska tas upp för beslut i kommunstyrelsen den 1 december 2020.²⁵

Av kallelsen till kommunstyrelsens sammanträde framgår alla beslutsärenden som ska tas upp på sammanträdet. I kallelsen kan utläsas kommunledningskontoret förslag till beslut samt arbetsutskottets förslag till beslut.

I kommunstyrelsens protokoll²⁶ framgår vad de beslutar, reservationer, ärendeberedning, yrkanden samt propositionsordning.

Till protokollet finns bifogat förvaltningens tjänsteskrivelse²⁷ som beskriver ärendet i detalj samt vilka konsekvenser beslutet kan få inom områdena klimat, jobb och social hållbarhet.

Ärendet togs upp för beslut på kommunfullmäktiges sammanträde den 1 december.

4.3.2.1 Bedömning

Vår bedömning är att de ärenden som vi har granskat följer Eskilstuna kommuns mallar och riktlinjer för ärendeberedning och beslutshandtering. Tjänsteskrivelserna är utformade enligt kommunens ärende- och registreringshandbok och ärendenas gång följer den beslutade ärendegången från beredning på tjänstemannanivå, beredning på politikernivå till beslut i kommunstyrelsen. Ärendena är dock inte hanterade i enlighet med kommunens ärende- och registreringshandbok vad gäller dokumentation av arbetsutskottets hantering. Ärende- och registreringshandboken anger att protokoll ska föras och det har inte gjorts.

4.4 Ordförandebeslut

I 6 kap. 39 § kommunallagen regleras att en nämnd får uppdra åt ordförande att fatta beslut i ärenden på nämndens vägnar, så kallade ordförandebeslut. Det finns inte någon begränsning av vilka ärenden som kan delegeras till ordförande med stöd av bestämmelsen men det krävs att ärenden är så brådskande att nämndens sammanträde inte kan avvaktas.

Av kommunstyrelsens delegationsordning framgår att kommunstyrelsen har delegerat beslutanderätten av brådskande beslut till kommunstyrelsens ordförande.²⁸

Av kommunstyrelsens delegationsordning framgår att delegationsbeslut omedelbart, i samband med upprättandet av beslutet, ska anmäla detta till kommunstyrelsen. I

²⁵ <https://www.eskilstuna.se/kommun-och-politik/ta-del-av-beslut/beslut-pa-gang-i-kommunstyrelsen> (2021-06-02)

²⁶ § 288 Kommunstyrelsens sammanträde 2020-12-01

²⁷ Dnr KSKF 2020:290

²⁸ 1.1 Kommunstyrelsens delegationsordning. Beslutad av kommunstyrelsen 2019-01-08.

Eskilstuna kommun

Kommunstyrelsens ärende – och beslutsprocess

2021-08-23

Eskilstuna kommun anmäls besluten till nästkommande sammanträde i kommunstyrelsen och det framgår av sammanträdetets protokoll.

Av kommunstyrelsens protokoll framgår att det under 2020 har fattats 37 ordförandebeslut. Detta är en markant ökning jämfört med 2019 då 9 ordförandebeslut fattades. Ordförandebesluten har även anmälts till kommunstyrelsen.

Av de ordförandebeslut som fattades under 2020 kan vi utifrån vår granskning konstatera att sju av besluten rörde sig om svar på remiss, yttrande över statliga förslag eller svar på samråd. Vidare framgår att sex var beslut fattade med anledning av den pågående coronapandemin. Resterande beslut är av en blandad karaktär och avser exempelvis anställningsstopp, reviderad struktur för styrande dokument och försäljning av fastighet.

Förvaltningen uppger vid våra intervjuer att det finns en medvetenhet om den kraftiga ökningen av ordförandebeslut och att förvaltningen har identifierat detta som ett utvecklingsområde. Det pågår, vid tidpunkten för granskningen, ett arbete för att klargöra vad ett ordförandebeslut är och när det kan vara aktuellt att fatta ett sådant beslut. Kommunledningskontoret ansvarar för detta arbete och det leds av chefsjuristen och en av kommunstrategerna.

Ordförande i kommunstyrelsen uppger att det i kommunen finns en tradition av att fatta ordförandebeslut och upplever att det ofta är korta svarstider på ärenden som ska besvaras, till exempel remisser. Vi har i granskningen tagit del av styrelsens sammanträdesplan. Granskningen har visat att styrelsen sammanträder cirka 10 gånger per år. Däremot noterar vi att det är längre uppehåll över sommaren och över årsskiftet för ordinarie sammanträden, vilket kan medföra utmaningar i ärenden med korta tidsfrister.

Under 2020 hade kommunstyrelsen tio sammanträden varav åtta var ordinarie sammanträden och 2 var extrainsatta sammanträden. Vid de extra sammanträdena har ett mindre antal ärenden tagits upp för beslut. Beslut tagna på delegation har inte rapporterats vid de extrainsatta sammanträdena.

Nedan redovisas 2020 års ordförandebeslut:

KSKF	Datum anmälan KS	Rubrik	Datum beslut	Nästa KS
KSKF/20 20:15	mar-20	Ordförandebeslut i brådskande ärende – Reviderat anställningsavtal om ny kommundirektör i Eskilstuna kommun	02-feb-20	10-mar-20
KSKF/20 20:139	apr-20	Ordförandebeslut i brådskande ärende – Tillförordnad kommundirektör och tillförordnade förvaltningschefer	20-mar-20	28-apr-20
KSKF/20 20:144	apr-20	Ordförandebeslut i brådskande ärende – Svar på samråd – Ny 130 kV-ledning mellan Duvhällen, Eskilstuna kommun – Lindhult, Kungsörs kommun	27-mar-20	28-apr-20

Eskilstuna kommun

Kommunstyrelsens ärende – och beslutsprocess

2021-08-23

KSKF/20 20:133	apr-20	Ordförandebeslut i brådskande ärende – Delegering av rätten att fatta beslut om förflyttning mellan anställningsmyndigheter	17- mar- 20	28-apr- 20
KSKF/20 19:341	apr-20	Ordförandebeslut i brådskande ärende – Reviderar struktur för styrande dokument i Eskilstuna kommun	19- mar- 20	28-apr- 20
KSKF/20 20:72	apr-20	Ordförandebeslut i brådskande ärende – Plan mot mäns våld mot kvinnor inklusive hedersrelaterat våld och förtryck	19- mar- 20	28-apr- 20
KSKF/20 20:126	apr-20	Ordförandebeslut i brådskande ärende – Köp av bostadsrättslägenhet	16- mar- 20	28-apr- 20
KSKF/20 20: 68	apr-20	Ordförandebeslut i brådskande ärende – Svar på remiss – Naturvårdsverket förslag till nya föreskrifter för genomförande av reviderade direktiv på avfallsområdet	06- mar- 20	10-mar- 20
KSKF/20 20:82	apr-20	Ordförandebeslut i brådskande ärende – Svar på remiss – Aktieägaravtal samt ägardirektiv för Energikontoret i Mälardalen AB	31- mar- 20	28-apr- 20
KSKF/20 20:166	apr-20	Ordförandebeslut i brådskande ärende – Tolkning och tillämpning av bestämmelser om ersättning till förtroendevalda respektive ledamöter i kommunala bolag	06- apr-20	28-apr- 20
KSKF/20 20:140	apr-20	Ordförandebeslut i brådskande ärende - Åtgärds paket för lokalt närings- och föreningsliv	20- mar- 20	28-apr
KSKF/20 20:173	apr-20	Ordförandebeslut i brådskande ärende - Åtgärds paket för sponsring med anledning av coronavirus/covid-19	03- apr-20	28-apr
KSKF/20 20:176	apr-20	Ordförandebeslut i brådskande ärende - Åtgärds paket 2 för lokalt närings- och föreningsliv	16- apr-20	28-apr- 20
KSKF/20 20:175	apr-20	Ordförandebeslut i brådskande ärende – Tillfälligt hemsändningsbidrag till personer över 70 på landsbygden av smittskyddsskäl	14- mar- 20	28-apr- 20
KSKF/20 20:183	jun-20	Ordförandebeslut i brådskande ärende – Länsstyrelsens begäran om yttrande avseende uteserveringar, Eskilstuna kommun 705-3155-2020	08- maj-20	14-maj- 20*

Eskilstuna kommun

Kommunstyrelsens ärende – och beslutsprocess

2021-08-23

KSKF/20 20:183	jun-20	Ordförandebeslut i brådskande ärende – Länsstyrelsens begäran om yttrande avseende uteserveringar, Eskilstuna kommun 705-3155-2020	20-mar-20	28-apr-20
KSKF/20 20:200	jun-20	Ordförandebeslut i brådskande ärende – Medfinansiering av investeringsstöd till Föreningen Jädersgården	06-maj-20	14-maj-20*
KSKF/20 20:200	sep-20	Ordförandebeslut i brådskande ärende – Investeringsbidrag till föreningen Jädersgården	24-jun-20	01-sep-20
KSKF/20 18:216	sep-20	Ordförandebeslut gällande godkännande av ändringsavtal 5 till hyresavtal med MÅLAB	08-jun-20	01-sep-20
KSKF/20 20:166	sep-20	Ordförandebeslut gällande förlängd tid för tillämpning av bestämmelser om ersättning till förtroendevalda respektive ledamöter i kommunala bolag med anledning av Covid-19	25-aug-20	01-sep-20
KSKF/20 20:311	okt-20	Ordförandebeslut i brådskande ärende – Förlängt avgiftsfritt avseende markupplåtelse för uteservering och torghandel	15-sep-20	06-okt-20
KSKF/20 20:317	okt-20	Ordförandebeslut i brådskande ärende – Försäljning av fastigheten Ribbingelund 2:65	16-sep-20	06-okt-20
KSKF/20 20:322	okt-20	Ordförandebeslut i brådskande ärende – Tillämpning av ersättningsbestämmelserna för förtroendevalda och bolagsfunktionärer – redovisning av ersättning för förlorad arbetsinkomst	24-sep-20	06-okt-20
KSKF/20 20:307	nov-20	Ordförandebeslut i brådskande ärende – Anmälan av områden med sociala och ekonomiska utmaningar gällande eget boende för asylsökande (EBO)	19-okt-20	10-nov-20
KSKF/20 20:315	nov-20	Ordförandebeslut i brådskande ärende – Deltagande i nätverket European Circular Cities	01-okt-20	06-okt-20
KSKF/20 20: 89	nov-20	Ordförandebeslut i brådskande ärende – Yttrande över Statens offentliga utredning 2020:4 Vägen till en klimatpositiv framtid	15-maj-20	02-jun-20
KSKF/20 20:404	dec-20	Ordförandebeslut i brådskande ärende - Anställningsstopp för administrativa tjänster	25-nov-20	01-dec-20

2021-08-23

KSKF/20 20:276	dec-20	Ordförandebeslut i brådskande ärende - Svar på remiss - Promemorian Skärpt kontroll över explosiva varor (Ds 2020:17)	06- nov-20	10-nov- 20
KSKF/20 20:166	dec-20	Ordförandebeslut i brådskande ärende - Tolkning och tillämpning av bestämmelser om ersättning till förtroendevalda respektive ledamöter i kommunala bolag	24- nov-20	01-dec- 20
KSKF/20 20:175	jan-21	Ordförandebeslut i brådskande ärende – Förlängning av tillfälligt hemsändningsbidrag till personer över 70 på landsbygden av smittskyddsskäl	21- dec-20	19-jan- 21
KSKF/20 20:382	jan-21	Ordförandebeslut i brådskande ärende – Medfinansiering av investeringsstöd Stiftelsen Barva Bygdegård	01- dec-20	17-dec- 20*
KSKF/20 20: 420	jan-21	Ordförandebeslut i brådskande ärende – Lokalt kollektivavtal om lön och allmänna anställningsvillkor m.m. LOK 20 Vision	11- dec-20	17-dec- 20*
KSKF/20 20:412	jan-21	Ordförandebeslut i brådskande ärende – Lokalt kollektivavtal om lön och allmänna anställningsvillkor m.m. LOK 20 Kommunal	11- dec-20	17-dec- 20*
KSKF/20 20:395	jan-21	Ordförandebeslut i brådskande ärende – Kollektivavtal gällande helganställning på vård- och omsorgsförvaltningen	11- dec-20	17-dec- 20*
KSKF/20 20:397	jan-21	Ordförandebeslut i brådskande ärende – Anställning av politisk sekreterare	11- dec-20	17 dec- 20*
KSKF/20 20:166	jan-21	Ordförandebeslut i brådskande ärende – Tolkning och tillämpning av bestämmelser om ersättning till förtroendevalda respektive ledamöter i kommunala bolag	24- nov-20	01-dec- 20

*Extra sammanträde, 14 mars 2020 och 17 december 2020

4.4.1.1 **Bedömning**

I vår granskning har vi uppmärksammat undantag från ärende- och beslutsprocesserna i form av ordförandebeslut. Ordförandebesluten är fattade av kommunstyrelsens ordförande i enlighet med kommunstyrelsens delegationsordning. Av kommunallagen framgår att ordförandebeslut ska fattas i ärenden som är brådskande. Vi bedömer inte, utifrån den dokumentation som vi tagit del av, att det säkerställts att samtliga 37 fattade ordförandebeslut anses vara av brådskande karaktär då det av besluten inte framgår någon utvecklad beskrivning av skälen till att ärendena anses vara brådskande. Det har därför inte varit fullt möjligt att bedöma detta. Vi anser att det är viktigt att det av



Eskilstuna kommun

Kommunstyrelsens ärende – och beslutsprocess

2021-08-23

dokumentationen framgår tillräcklig information för att kunna bedöma om ett ordförandebeslut varit så brådskande att det inte kan vänta till nästkommande sammanträde.

Vi är medvetna om att coronapandemin har haft viss effekt på ökningen av antal ordförandebeslut. Ett antal i ärenden under 2020 har en koppling till coronapandemin direkt eller indirekt vilket har framgått när vi tagit del av ordförandebesluten. Vi konstaterar att flertalet ordförandebeslut inte har anmälts till kommunstyrelsen omedelbart, i enlighet med delegationsordningen. Vi bedömer att kommunstyrelsen behöver tydliggöra förutsättningarna för ordförandebeslut, ett arbete som enligt uppgift har påbörjats av kommunledningskontoret. Vi bedömer också att det är av vikt att kommunstyrelsen säkerställer att ordförandebeslut enbart används i enlighet med lagstiftningens krav samt att krav på dokumentation tydliggörs. Vi anser också att det är viktigt att besluten regelmässigt anmäls till nästkommande styrelsesammanträde. Om det krävs för att säkerställa möjlighet att följa lagstiftningen kan det också vara relevant att se över sammanträdesplanen för kommunstyrelsen. Ett ytterligare alternativ till ordförandebeslut utan behandling i styrelsen är att ärenden med kort svarstid tas upp för information i kommunstyrelsen och att styrelsen därefter uppdrar åt ordföranden eller arbetsutskottet att besluta i respektive ärende. På så vis kan styrelsen involveras i högre grad.

2021-08-23

5 Slutsats och rekommendationer

I förhållande till vårt uppdrag och med utgångspunkt i genomförd granskning är det vår bedömning att kommunstyrelsen inte fullt ut har ändamålsenliga processer för ärendeberedning och beslutshantering.

Vi bedömer att det huvudsakligen finns dokument som säkerställer en ändamålsenlig process för beredning av ärenden till kommunstyrelsen samt från kommunstyrelsen till kommunfullmäktige.

Vidare kan vi utifrån vår granskning konstatera att det inom kommunstyrelsen och dess förvaltning finns en inarbetad ordning för hur ärenden ska beredas fram tills att ärendet ska tas upp i styrelsens arbetsutskott och av de som intervjuats uppges att ärendegången fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Den inarbetade ordningen finns dock inte dokumenterad och för att säkerställa en ändamålsenlig beslutsprocess är vår bedömning att kommunstyrelsen behöver dokumentera beredningens olika steg och funktioner.

Vi bedömer att ansvaret för de olika delarna i processerna delvis är tydligt reglerat men att kommunstyrelsen behöver förtydliga arbetsutskottets ansvar och arbetsuppgifter. Vår bedömning är att ärendeberedningen i dagsläget inte är tillräckligt transparent. Ärendeberedning och ställningstaganden i kommunstyrelsens arbetsutskott bör, utifrån ett demokratiskt perspektiv och ett medborgarperspektiv, dokumenteras på ett transparent sätt, genom att protokoll förs vid utskottets sammanträden. Dokumentationen bör utgöra ett av underlagen för de beslut som ska fattas av kommunstyrelsen och i förekommande fall kommunfullmäktige. Omfattning och innehåll i protokollen bör avgöras utifrån vad som behövs för att skapa en transparent beredningsprocess.

Av *Ärende- och registreringshandboken* framgår att protokoll ska föras vid samtliga utskottssammanträden och av *Instruktionen för kommunstyrelsens utskott* framgår att protokoll endast behöver föras i arbetsutskottet vid beslut. Vår bedömning är således att *Ärende- och registreringshandboken* behöver revideras så den stämmer överens med *Instruktionen för kommunstyrelsen*. I våra intervjuer har vi fått information om att revidering av *Ärende- och registreringshandboken* är planerat och kommer att genomföras under 2021.

Vi bedömer det som positivt att kommunstyrelsen i internkontrollplanen identifierat ett behov av att utvidga perspektiven i underlagen för kommunstyrelsens beslut och att kommunstyrelsen har gett förvaltningen ett uppdrag att arbeta vidare med frågan i form av ett projekt. Vi anser att det utifrån ett demokratiskt perspektiv är viktigt att beslut som fattas beaktar olika för det aktuella ärendet centrala perspektiv.

I vår granskning har vi uppmärksammat undantag från ärende- och beslutsprocesserna i form av ordförandebeslut. Ordförandebesluten är tagna i enlighet med kommunstyrelsens delegationsordning. Med anledning av vad som framgår av kommunallagen, att ordförandebeslut ska fattas i ärenden som är brådskande, är vår bedömning att det inte säkerställts att samtliga fattade ordförandebeslut anses vara av brådskande karaktär då det av besluten inte framgår någon utvecklad beskrivning av skälen till att ärendena anses vara brådskande. Det saknas därtill rutiner för hur ordförandebeslut ska fattas.

2021-08-23

Vi bedömer att kommunstyrelsens arbetsformer och arbetsfördelningen mellan styrelsen och dess arbetsutskott inte fullt ut ger förutsättningar för ett ändamålsenligt arbete med ärende- och beslutsprocessen. Granskningen har visat att kommunen valt att lägga en stor del av den politiska behandlingen av ärenden i arbetsutskottet. Av intervjuerna framgår att det är ett led i en medveten strävan mot tidig involvering av alla politiska partier tidigt i ärendekedjan, vilket vi bedömer som positivt. Emellertid har det följts av ett arbetssätt där kommunstyrelsen inte får information om eller inte behandlar vissa ärenden. Vissa informationsärenden tas upp i kommunstyrelsen men största flertalet informationsärenden och samrådsärenden hanteras av arbetsutskottet och når inte kommunstyrelsen.

Ett annat exempel är att styrelsens uppsiktsplikt som, utöver träffar med nämndpresidier och förvaltningar, i sin helhet hanteras i arbetsutskottet. I granskningen har påtalats att den breda politiska representationen i arbetsutskottet och information som lämnas i partigrupper medför att samtliga partier nås av en stor del av informationen. Vår bedömning är att arbetsutskottets sammanträden och de möten som genomförs inom de politiska partierna inte kan ersätta behandling av ärenden i kommunstyrelsen. Mot bakgrund av att ställningstaganden i arbetsutskottet inte dokumenteras i protokoll/anteckningar ges inte en tydlig och transparent dokumentation av beredningen. Vi anser att kommunstyrelsen behöver se över sitt arbetssätt och säkerställa att medborgarna har tillräcklig insyn, att styrelsen har en god insyn i arbetsutskottets arbete samt att styrelsen på ett ändamålsenligt sätt kan utöva sin uppsiktsplikt.

Utifrån vår slutsats och våra bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att ärende- och registreringshandboken uppdateras och regelbundet revideras för att på ett ändamålsenligt sätt anpassas till organisationen.
- Säkerställa att ärende- och registreringshandboken reglerar de olika perspektiv som ska belysas i beslutsunderlagen för kommunens ärenden på ett tydligt sätt för att ge förutsättningar för en allsidig belysning.
- Säkerställa att protokoll förs i kommunstyrelsens arbetsutskott för att ge förutsättningar för en mer ändamålsenlig beredningsprocess.
- Säkerställa att de styrande dokumenten som beslutats på politisk nivå respektive tjänstepersonsnivå stämmer överens sinsemellan.
- Dokumentera beredningens olika steg och funktioner.
- Se över och reglera rutiner för ordförandebeslut för att säkerställa att dessa följer lagstiftningen och att skälen för val av ordförandebeslut dokumenteras på ett tydligt sätt.
- Säkerställa fullgörandet av kommunstyrelsens uppsiktsplikt genom att information och andra ärenden som har med uppsikten att göra behandlas av kommunstyrelsen och inte enbart av arbetsutskottet.



Eskilstuna kommun
Kommunstyrelsens ärende – och beslutsprocess

2021-08-23

Datum som ovan
KPMG AB

Veronica Hedlund Lundgren
Certifierad kommunal revisor

Emma Garpenholt
Kommunal revisor

Caroline Gerelius
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.