

Revisionsrapport

Protokollsgranskning

Oxelösunds kommun

April 2010

Christina Norrgård

Innehållsförteckning

1	Bakgrund	1
1.1	Uppdrag och revisionsfråga	1
1.2	Avgränsning och metod	2
2	Protokoll	2
2.1	Ansvar för protokollet	2
2.2	Protokollets utformning	2
3	Granskningsresultat	3
3.1	Kommunstandard	3
3.1.1	Kommentarer	3
3.2	Formalia enligt lagkraven	4
3.2.1	Kommentarer	5
3.3	Information för läsaren	6
3.3.1	Kommentarer	7
3.4	Utskick av handlingar till ledamöter	7
3.4.1	Kommentarer	7
4	Revisionell bedömning	8
4.1	Rekommendationer	8

1 Bakgrund

I kommunallagen stadgas vad kommunala protokoll ska innehålla. Kommunallagen reglerar en miniminivå på protokollen. Utöver att uppfylla lagkraven ska protokollen kunna läsas och förstås av såväl förtroendevalda och anställda inom organisationen som av intresserade medborgare utan ingående kunskaper om kommunal verksamhet och organisation. Detta ställer krav på språk, uppställningar och förmåga att i korta drag ge läsaren en god bild av ärendet.

Därutöver måste protokollen utformas på ett sätt som gör dem informativa både för dagens läsare och för framtida läsare. Av förvaltningslagen framgår också att myndigheterna ska sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt. Förutom att beskriva det aktuella läget är protokollen även en del av kommunens historia. Protokollen är därför att betrakta som en del av det svenska kulturarvet.

1.1 Uppdrag och revisionsfråga

Revisorerna i Oxelösunds kommun har uppdragit till Komrev inom PricewaterhouseCoopers att granska om kommunstyrelsens, kultur- och fritidsnämndens, miljö- och samhällsbyggnadsnämndens, utbildningsnämndens, vård- och omsorgsnämndens protokoll uppfyller dels lagens krav på protokoll, dels om de för en utomstående läsare kan betraktas som informativa och skrivna på sätt så att de är lätta att förstå samt utskick av handlingar till sammanträden.

Revisionsfråga

- Är nämndernas¹ protokoll ändamålsenligt utformade?

Kontrollmål

- Uppfyller nämndernas protokoll kommunallagens krav?
- Är protokollen tillräckligt informativa och lättförståeliga för en utomstående läsare?
- Har handlingarna skickats ut eller lämnats vid sammanträdet?

¹ Då begreppet *nämnderna* används i rapporten avses även kommunstyrelsen om inget annat anges.

1.2 Avgränsning och metod

Kommunstyrelsens, kultur- och fritidsnämndens, miljö- och samhällsbyggnadsnämndens, utbildningsnämndens, vård- och omsorgsnämndens samtliga sammanträdesprotokoll 2009-01-01 – 2009-12-31 har studerats och analyserats. Telefonkontakt har tagits med kommunsekreteraren. Stickprov att samtliga nämnders kallelser har gjorts.

2 Protokoll

2.1 Ansvar för protokollet

Ansvar för protokollets förande ligger formellt på ordförande även om protokollets förande och hantering praktiskt sköts av nämndssekreteraren eller annan tjänsteman. Det är ordförande som svarar för protokollets riktighet och att anslag om justerat protokoll, med uppgift om var protokollet finns tillgängligt, sätts upp på kommunens officiella anslagstavla.

2.2 Protokollets utformning

I kommunallagens 5 kap 57-62 §§ ställs de juridiska kraven på protokollen. Reglerna ska tillämpas på både kommunfullmäktige, nämnder och styrelse (KL 6 kap 30 §).

Protokollen ska redovisa; vilka ledamöter och ersättare som tjänstgjort och vilka ärenden som handlagts, lagda yrkanden och förslag som inte tagits tillbaka, i vilken ordning ordföranden lagt fram förslag till beslut, genomförda omröstningar och hur de har utfallit, vilka beslut som har fattats, vilka ledamöter som har deltagit i besluten och hur de har röstat vid öppna omröstningar och vilka reservationer som har anmälts mot besluten.

Ett protokoll ska justeras senast fjorton dagar efter sammanträdet på det sätt som nämnden har bestämt. Senast andra dagen efter det att protokollet har justerats ska justeringen tillkännages på kommunens anslagstavla. Av tillkännagivandet ska framgå var protokollet finns tillgängligt samt vilken dag det har anslagits. Bevis om anslagsdag ska tecknas på protokollet eller utfärdas särskilt.

De juridiska kraven på protokollet är att betrakta som minimikrav. Protokollen bör självklart innehålla den information som allmänheten, förtroendevalda och tjänstemän behöver för att förstå vad ärendena handlar om. Protokollen utgör också en viktig del i kommunens historieskrivning varför väl formulerade protokoll med en informativ beskrivning av ärendet är av stor vikt.

Information söks idag av ett stort antal människor via Internet. I syfte att underlätta för den som ser protokollet på en dataskärm är det lämpligt att i början av protokollet ha en ärendelista som visar vilka ärenden som varit föremål för behandling.

När det hänvisas till bilagor bör de dateras så att man vet att man tar del av rätt version. I de fall det hänvisas till bilagor bör dessa i största möjliga utsträckning refereras kortfattat så att läsaren direkt kan få en uppfattning om innehållet i dessa.

3 Granskningsresultat

3.1 Kommunstandard

Det finns inte några kommungemensamma riktlinjer framtagna för protokollen i Oxelösunds kommun. Samtliga nämnders protokoll skrivs dock utifrån en gemensam mall i ärendehanteringssystemet och protokollen är därmed enhetligt utformade.

Samtliga protokoll är strukturerade utifrån en ärenderubrik och med underrubriker så som *beslutsunderlag*, *förslag*, *propositionsordning*, *beslut*. Samtliga protokoll är även försedda med en innehållsförteckning över behandlade ärenden.

3.1.1 Kommentarer

Enhetligheten i protokollen bedömer vi vara tillfredsställande. Protokollens disposition gör att det är lätt att återfinna beslutet och underrubrikerna underlättar för läsaren att följa ärendets behandling. En kommungemensam standard underlättar för läsaren att växla mellan olika nämnders protokoll och samtidigt känna igen sig i strukturen i protokollen i Oxelösunds kommun. Vi anser även att det är mycket positivt att samtliga protokoll är försedda med en innehållsförteckning.

Vi noterar att samtliga nämnders protokoll använder begreppet *förslag* avseende ledamöternas förslag under sammanträdet istället för *yrkande*. Detta är i enhetlighet med förvaltningslagens krav på att myndigheter ska uttrycka sig lättbegripligt. Vi vill dock understryka att det traditionellt brukar användas en viss åtskillnad mellan *förslag* från förvaltningen (framskrivet förslag) och *yrkanden* från ledamöter och vi vill poängtera vikten av att det framgår tydligt att dessa förslag i protokollen kommer från ledamöter i nämnden och att dessa därmed tydligt bör särskiljas.

Det är positivt att de underlag som det i protokollen hänvisas till i regel är daterade vilket underlättar återsökande och säkerställer att det inte ska uppstå frågetecken kring vilket underlag som avses.

3.2 Formalia enligt lagkraven

Samtliga nämnder redovisar tjänstgörande ledamöter och ersättare (med partibeteckningar) vilket är i enlighet med kommunallagen. Vi fann dock ett exempel från miljö- och samhällsbyggnadsnämnden där klockslag angivits för ledamotens tjänstgöring men inte vilka beslutsparagrafer som behandlades under denna tid. Vi fann även exempel från kommunstyrelsen där ledamöter anmält jäv men som ändå redovisas som beslutande för paragrafen på förstasidan. Ersättare hade inte heller kallats in för tjänstgöring i de jäviga ledamöternas ställe. Det är inte heller korrekt att ledamoten sedan justerar paragrafen som ledamoten anmält jäv till. Är denna ledamot även ordförande bör en ersättande ordförande tjänstgöra under behandlingen av detta ärende.

Det framgår av samtliga protokoll vilka ej tjänstgörande ersättare som varit närvarande samt närvarande tjänstemän med både namn och funktion.

Handlagda ärenden framgår av både innehållsförteckning och protokollet i sin helhet.

Samtliga protokoll redovisar i förekomna fall förslag från ledamöter men det är dock inte alltid tydligt vad som är framskrivet förslag. Vi noterar även att det i protokollen under 2009 för framförallt vård- och omsorgsnämnden förekommer väldigt få förslag från ledamöter. Enligt uppgift har förslag från ledamöterna inte framförts vid sammanträdena och protokollen speglar handläggningen av ärendena.

Vi har funnit på flera exempel i protokoll från kommunstyrelsen och något exempel från kultur- och fritidsnämnden respektive miljö- och samhällsbyggnadsnämnden där det inte framgår i vilken ordning ordförande har lagt fram förslag till beslut. Det förekommer i dessa protokoll ofullständiga propositionsordningar där förslag från ledamöter finns redovisade men som sedan inte tas med i propositionsordningen och det går därmed inte att följa nämndens behandling av ärendet vid sammanträdet.

I de förekommande fall där omröstningar har genomförts redovisas dessa korrekt med vilka ledamöter som deltagit i besluten och hur de har röstat. Dessa redovisas i samband med paragrafen och inte som en bilaga till protokollet.

I kommunstyrelsens protokoll förekommer ett antal beslut om återremiss av ärenden. Motivet till återremisserna återfinns i paragrafen men inte i beslutstexten.

Reservationer och särskilda yttranden finns redovisade i samband med paragrafen. I några fall finns särskilda yttranden med som bilagor som även finns tillgängliga i protokollet på hemsidan.

Vi har funnit exempel i kommunstyrelsens och miljö- och samhällsbyggnadsnämndens protokoll där jäv inte hanterats korrekt. Dels uttrycks det i båda protokollen att ledamöterna som anmält jäv *inte deltar i beslutet*. Istället bör det uttryckas att ledamöterna *inte deltar i handläggningen* av ärendet. Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden anger dock korrekt på förstasidan att den jäviga ledamoten inte deltagit i beslutet.

De granskade protokollen har justerats inom 14 dagar och det finns bevis om anslag. I förekommande fall har omedelbara justeringar anslagits i samband med sammanträdet behandling av ärendet och dessa protokoll har två förstasidor.

3.2.1 Kommentarer

Vi bedömer att protokollen i stort uppfyller lagens krav men vill uppmärksamma nämnderna på ett par av de ovanstående bristerna som vi funnit i granskningen. Vi förstår att en del av dessa är vad man kan kalla olycksfall i arbetet då dessa inte förekommer systematiskt men vi vill ändå poängtera vikten av att redovisa i protokollen vad kommunallagen anger.

Framförallt vill vi framhålla vikten av att nämnderna redovisar propositionsordningar korrekt och där det för läsarens skull även bör framgå vad som var ursprungsförslaget och vad som sedan hände på sammanträdet för att lättare följa nämndens behandling av ärendet.

Vi vill särskilt understryka att jäv hanteras korrekt både vid ärendets handläggning och att ledamöterna lämnar sammanträdet under denna del och att ersättare kallas in, samt att detta redovisas korrekt i protokollet för att undvika eventuell misstro mot nämnden.

Det är positivt utfall av omröstningar redovisas i paragrafen och inte som bilagor då detta gör det mer lättöverskådligt för läsaren. Det är även positivt att samtliga protokoll som innehållit beslut med omedelbar justering har försetts korrekt med två förstasidor. Vidare anser vi att det är bra att protokollen även anger ej tjänstgörande ledamöter samt vilka funktioner övriga närvarande personer har.

Det bör i samband med återremisser framgå tydligt till förvaltningen motivet till återremissen och inte endast *för vidare handläggning*. I dessa fall har motiveringen till återremiss gått att återfinna i redovisningen av ärendets beslutsgång men vi vill understryka att nämnderna har som grundregel att skriva ut hela beslutet för att på så vis säkerställa kvalitén på besluten.

Frekventa återremisser av ärenden är vanligtvis tecken på att beredningsrutiner inte är anpassade efter rådande omständigheter. Vi vill, även om det ligger utanför denna

gransknings syfte, poängtera vikten av välfungerande beredningsrutiner utifrån kvalitetskrav på beslutunderlag men även utifrån en demokratisk aspekt där insynen begränsas om ärenden och underlag istället presenteras på sammanträden och inte funnits med i utskick till nämndens samtliga ledamöter i samband med kallelse. Vi kan dock i konstaterna att dessa återremitterade ärenden från 2009 har funnits med i ordinarie utskick.

3.3 Information för läsaren

Protokollen är i sin struktur tydliga för läsaren att hitta i och återfinna besluten. Ärenderubriker återspeglar ärendets innehåll på ett lämpligt sätt och det är i regel ett modernt språk som används. Det enda nämnden som särskiljer sig något avseende språket är miljö- och samhällsbyggnadsnämnden som mer frekvent använder sig av mer formella uttryck så som *tillstyrks*, *erforderlig*, *huruvida*, *erhållits*, *erinra*.

Kultur- och fritidsnämnden, miljö- och samhällsbyggnadsnämnden, utbildningsnämnden samt vård- och omsorgsnämnden skulle med fördel sammanfatta ärenden tydligare för att protokollet även ska fylla en funktion för läsare som inte deltagit vid sammanträdet. Återkommande är exempelvis ekonomiska rapporteringar och delårsrapporter där innehållet i dessa överhuvudtaget inte är återgett i paragrafen, förutom i undantagsfall avseende vård- och omsorgsnämnden. Att rapporteringen godkänns av nämnden är den enda information som läsaren får.

Det förekommer även i dessa nämnders protokoll flera beslut angående återrapporteringar, olika former av redovisningar, åtgärder, styrdokument eller utredningar som inte sammanfattas i paragrafen och därmed inte förser läsaren med någon bakgrund till beslutet. Protokollet fyller därmed inte någon funktion utöver formalia för läsaren. Det finns även ett par paragrafer i kommunstyrelsens protokoll där det med fördel hade kunnat finnas mer information för läsaren att ta del av.

Det hänvisas sällan i protokollen till bilagor som inte finns bilagt men dock hänvisas det återkommande i samtliga nämnders protokoll till tjänsteskrivelser eller remissvar som inte sammanfattas i paragrafen.

Besluten skrivs i regel ut i sin helhet med undantag för återremisser som inte alltid motiveras i beslutstexten (se avsnitt 3.1). I något undantagsfall från vård- och omsorgsnämnden är beslutet endast formulerat som *enligt förslag*. Även kultur- och fritidsnämnden hänvisar i några beslutstexter till tjänsteskrivelse eller till texten ovan i paragrafen och skrivs därmed inte ut.

3.3.1 Kommentarer

I regel är språkbruket enkelt och det förekommer sällan förkortningar vilket bedöms som positivt.

Kommunstyrelsens protokoll förser läsaren, med några undantag, med en god sammanfattning att ta del av och även utomstående förstår bakgrunden till besluten.

Övriga nämnders protokoll innehåller återkommande en eller flera beslutsparagrafer där läsaren inte förser med någon sammanfattning eller bakgrund till beslutet. Detta är en demokratisk brist och vi anser att nämnderna bör förse läsaren med sådan information även om det i lagen inte finns krav på detta i protokollen.

Vi vill även poängtera vikten av att skriva ut besluten i beslutstexten och inte hänvisa till andra textmassor. Detta för tydlighetens skull och för att det inte ska uppstå tolkningsfrågor om vad beslutet avser.

3.4 Utskick av handlingar till ledamöter

Granskningen av samtliga nämnders kallelser från 2009 visar att det är relativt få ärenden som inte finns med i utskicken av kallelsen inför sammanträdena eller som skickas kompletterande innan sammanträdet.

Mest förekommande typ av ärende som delas ut vid sammanträdena är ekonomiska uppföljningar.

3.4.1 Kommentarer

Vi bedömer att det inte är något omfattande problem att underlag till ärenden inte skickas ut i samband med kallelse till nämndssammanträden men vill understryka vikten av goda beredningsrutiner samt vikten av att nämndsekreterarna får underlag i god tid för att kvalitetssäkra skrivelserna och förbereda protokollsförslagen.

4 Revisionell bedömning

Efter genomförd granskning gör vi bedömningen att kommunstyrelsens protokoll bedöms i stort vara ändamålsenligt utformade men granskningen visar att det finns ett par återkommande brister avseende formalia så som propositionsordningar, något fall av jäv och tydliggörande av motiv till återremisser.

Kultur- och fritidsnämnden, miljö- och samhällsbyggnadsnämnden, utbildningsnämnden samt vård- och omsorgsnämndens protokoll innehåller ett par brister enligt lagens krav på protokollets innehåll. Vi vill dock framförallt framhålla att dessa protokoll är återkommande bristfälliga i att förse läsaren med information om ärenden i en kortare sammanfattning. Detta bedömer vi vara en demokratisk brist i protokollen. Detta förekommer även i vissa fall i kommunstyrelsens protokoll men dock inte lika frekvent. För att säkerställa att goda sammanfattningar görs i protokollen är det viktigt att nämndsekreterarna får förutsättningar både vad avser tid och kompetens.

Enhetligheten i protokollen bedömer vi vara tillfredsställande. Protokollens disposition gör att det är lätt att återfinna beslutet och underrubrikerna underlättar för läsaren att följa ärendets behandling. Språket är bra och i regel modernt.

4.1 Rekommendationer

- Kultur- och fritidsnämnden, miljö- och samhällsbyggnadsnämnden, utbildningsnämnden samt vård- och omsorgsnämnden ser över rutiner för sammanfattning av ärenden för att i protokollen förse läsaren med en bakgrund till ärendet och till nämndens beslut och på så sätt säkerställa det demokratiska värdet av protokollen.
- Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden och kommunstyrelsen säkerställer i förekommande fall korrekt hantering av jäv på sammanträde och redovisning av jäv i protokoll.
- Kommunstyrelsen, kultur- och fritidsnämnden, miljö- och samhällsbyggnadsnämnden ser över hur propositionsordningar redovisas i protokollen.