

# Revisionsrapport

## *Uppföljande granskning av protokoll* Melleruds kommuns revisorer

*Kim Ivarsson*

*juni/2018*

**pwc**

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>2</b>
<b>1. Inledning.....</b>	<b>3</b>
1.1. Bakgrund .....	3
1.2. Syfte och Revisionsfråga.....	3
1.3. Revisionskriterier .....	3
1.4. Kontrollmål .....	3
1.5. Avgränsning.....	4
1.6. Metod.....	4
<b>2. Iakttagelser och bedömningar.....</b>	<b>5</b>
2.1.1. <b>Digitalisering av kommunens nämndadministration.....</b>	<b>5</b>
2.1.2. Iakttagelser.....	5
2.1.3. Bedömning .....	6
2.1.4. <b>Utskick och kvalité i beslutsunderlag .....</b>	<b>6</b>
2.1.5. Iakttagelser.....	6
2.1.6. Bedömning .....	7
2.1.7. <b>�rendebeskrivningar och beslutsformuleringar.....</b>	<b>7</b>
2.1.8. Iakttagelser.....	7
2.1.9. Bedömning .....	8
2.1.10. <b>Rutiner och riktlinjer för nämndadministrationen. ....</b>	<b>8</b>
2.1.11. Iakttagelser.....	8
2.1.12. Bedömning .....	9
2.1.13. <b>Undersökning om enighet i protokollen. ....</b>	<b>9</b>
2.1.14. Iakttagelser.....	9
2.1.15. Bedömning .....	9
<b>3. Bedömningar .....</b>	<b>10</b>
3.1. Bedömningar mot kontrollmål.....	10
3.2. Revisionell bedömning.....	11

## **Sammanfattning**

PwC har på uppdrag av Melleruds kommuns förtroendevalda revisorer gjort en uppföljande granskning av en revisionsrapporter från år 2014. Den uppföljande granskningen syftar till att se om revisorernas synpunkter har hanterats av berörda nämnder, om åtgärder har vidtagits för att komma tillrätta med de brister som konstaterats samt om de angivna åtgärderna har vidtagits i utlovad omfattning. Revisorerna har även inkluderat ett kontrollmål om att beslutsunderlag och handlingar delges nämnders och styrelses ledamöter inom en rimlig tid till sammanträden.

Uppföljning gäller revisionsrapport:

- Granskning av protokoll

Genom intervjuer med berörda tjänstemän och genomgång av dokumentation kan PwC konstatera att vissa åtgärder har initierats för att hantera de rekommendationer som lämnades i tidigare genomförda granskningar.

Efter genomförd granskning gör PwC därmed den sammanfattande bedömningen att kommunstyrelsen och nämnderna **till övervägande del vidtagit tillräckliga åtgärder** för att stärka protokollskrivningen utifrån tidigare identifierade brister. En sammanställd bedömning presenteras under avsnitt "Bedömningar" (3:1) för respektive kontrollmål.

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

För att säkerställa allmänhetens insyn i den offentliga verksamheten finns offentlighetsprincipen som är en grundlagsreglerad hörnsten i vårt demokratiska samhälle. Offentlighetsprincipen innebär att myndigheters verksamhet så långt som möjligt ska bedrivas i öppna och transparenta former. Syftet är att allmänheten och medier ska kunna granska och bilda sig en uppfattning om hur de gemensamma skattemedlen används. Det är därför viktigt att nämndernas beredning och beslutsfattande sker på ett sådant sätt att transparens och tydlighet mot allmänheten beaktas. Vad gäller protokoll är det viktigt att dessa framställs så att språket är korrekt och att innehållet är tydligt.

2014 genomförde revisionen en granskning av protokoll. I granskningen gjordes bedömningen att det fanns brister i kommunstyrelsens och nämnders beslutsunderlag, ärendens sammanfattningar och beslutsformuleringar samt en avsaknad av rutiner och riktlinjer avseende nämndadministration och protokollskrivning. Granskningen rekommenderade även att ärendehanteringssystemets ärendehanteringsmodul skulle tillämpas samt att en undersökning skulle genomföras gällande om enigheten i protokollen kan ge bristande transparens och innebära ett demokrati- och förtroendeproblem. Revisionen har i sin riskanalys för 2018 funnit det angeläget att följa upp huruvida bedömda brister åtgärdats

## 1.2. Syfte och Revisionsfråga

Uppföljande gransknings syfte är att se huruvida brister som identifierats i genomförd granskning åtgärdats samt hur rekommendationer hanterats.

*Har nämnder och kommunstyrelsen tagit del av och åtgärdat de brister och rekommendationer som uppmärksammats i granskningen från 2014?*

## 1.3. Revisionskriterier

Granskningsrapport, Granskning av protokoll 2014

## 1.4. Kontrollmål

- Ärendehanteringsmodul har implementerats.
- Erforderliga åtgärder för att öka kvalitén i beslutsunderlag har vidtagits.
- Beslutsunderlag och handlingar delges nämnders och styrelses ledamöter inom en rimlig tid till sammanträden.
- Erforderliga åtgärder för att öka kvalitén i sammanfattningar av ärenden och beslutsformuleringar har vidtagits.
- Rutiner för nämndadministrationen har upprättats.
- Riktlinjer för protokoll- och ärendebeskrivningar har upprättats.

- Undersökning om enigheten i protokollen kan ge bristande transparens och innebära ett demokrati- och förtroendeproblem har genomförts.

### **1.5. Avgränsning**

Granskningen omfattar kommunstyrelse, byggnadsnämnd, kultur- och utbildningsnämnd och socialnämnd.

### **1.6. Metod**

Granskningen har genomförts genom intervjuer med nämndsekreterare och ordförande samt dokumentstudier. En kontroll av protokoll har även genomförts i syfte att jämföra utfallet för de åtgärder som vidtagits sedan den ursprungliga granskningen. Följande protokoll har varit föremål för granskningen:

Kommunstyrelsen, 2018-04-18, 2018-04-04, 2018-03-07, 2018-02-07, 2018-01-10.

Byggnadsnämnden, 2018-04-18, 2018-03-21, 2018-02-21, 2018-01-24.

Socialnämnden, 2018-04-24, 2018-03-27, 2018-02-21, 2018-01-31.

Kultur- och utbildningsnämnden, 2018-04-18, 2018-03-21, 2018-02-28, 2018-01-24.

## 2. Iakttagelser och bedömningar

### 2.1.1. Digitalisering av kommunens nämndadministration.

#### 2.1.2. Iakttagelser

Av Kommunstyrelsens yttrande<sup>1</sup> framgår inget konkret svar mer än att kommunchefen får i uppdrag att bereda ärendet utifrån revisorernas synpunkter och förslag. Redovisning av uppdraget skulle enligt yttrandet ske till styrelsens arbetsutskott. I Byggnadsnämndens yttrande<sup>2</sup> uppges att ärendehanteringsmodulen i W3D3 inte är anpassad för nämndens diarieföringssystem, EDP Byggreda. Protokollens kvalitet och likformighet styrs mer, dels av den gemensamt framtagna tjänsteskrivelsen, och dels av den som skriver tjänsteskrivelsen, än av vilket ärendehanteringsprogram som används.

I Socialnämndens yttrande<sup>3</sup> anges att nämndsekreterarnätverket delar bedömningen att införandet av IT-stöd i form av ärendehanteringsmodulen i W3D3 ytterligare skulle förbättra kvalitet och likformighet. Efterlevnaden av de rutiner och stöd för språklig utformning uppges underlättats med ett gemensamt system för handläggare, sekreterare och förtroendevalda, där hela processen finns samlad. Kultur- och utbildningsnämnden<sup>4</sup> lyfter i sitt yttrande att nämnden hoppas på införandet av ärendehanteringsmodulen. En sådan åtgärd skulle bidra till en ytterligare standardisering av protokollskrivandet och förbättring av protokollens utformning.

#### Åtgärder som vidatgits

Kommunstyrelsen beslut om teknisk lösning för digitalisering av kommunens nämndadministration 2015-09-09 (§ 154).

Kommunstyrelsen beslut om projektet Den papperslösa kommunen 2016-09-14 (§ 134) med projektbeskrivning.

Dokumentet Implementering av digitala nämndhandlingar (2017-11-23).

Kommunstyrelsen har beslutat om att digitalisera kommunens nämndadministration. Detta kommer innebära att nya mallar för tjänsteskrivelser ska användas och därmed kommer mer arbete att utföras i W3D3. Kallelser och protokoll kommer även att upprättas i W3D3. Arbetet är en del i projektet *Den papperslösa kommunen* som syftar till att digitalisera nämndadministrationen.

I intervjuer uppges att beslutet om digitalisering av nämndadministrationen omfattar implementering av ärendehanteringsmodul. Projektet är försenat på grund av arbetsbelastning men enligt intervjuer ska en ny tidsplan, vid granskningstillfället, vara framtagen för godkännande hos kommunchefen. Byggnadsnämnden kommer inte omfattas av digitaliseringsprojektet då nämnden använder sig av ett annat diarium. Det kommer dock att vara möjligt att koppla ärendehanteringssystemen med varandra. Vidare anges att utbildningar behöver hållas vid införandet för både handläggare och förtroendevalda.

<sup>1</sup> Yttrande över revisionsrapport, 2014-11-05

<sup>2</sup> Synpunkter på rapport från kommunrevisorerna om granskning av protokoll, 2014-11-19

<sup>3</sup> Yttrande över revisionsrapport granskning av protokoll, 2014-11-25

<sup>4</sup> Granskning av protokoll yttrande, 2014-11-19

### 2.1.3. *Bedömning*

Kontrollmål: Ärendehanteringsmodul har implementerats.

Kontrollmålet bedöms som *delvis uppfyllt*. Vi konstaterar att ingen ärendehanteringsmodul har implementerats. Kommunstyrelsen har fattat beslut om en digitalisering av nämndadministrationen men implementeringen har inte startat ännu. Digitaliseringen omfattar bland annat implementering av ärendehanteringsmodul.

### 2.1.4. *Utskick och kvalitet i beslutsunderlag*

#### 2.1.5. *Iakttagelser*

I Byggnadsnämndens yttrande framhävs att protokoll från 2013 har granskats, samma år som gemensam tjänsteskrivelsemall för kommunens nämnder och förvaltningar introducerades. Med nya rutiner blir granskningen av protokollen därför något missvisande. Men kvalitén gällande beslutsunderlag, sammanfattningar och beslutsformuleringar uppges kunna förbättras ytterligare.

I Socialnämndens yttrande framgår att sekreterare och administratörer har deltagit i utbildning i klarspråk. Vidare uppges det finnas mallar för tjänsteskrivelser med instruktioner för hur texten bör utformas för att vara informativ och korrekt. Handläggare ansvarar för att sammanfatta sina ärenden men sekreteraren kan bidra med språkgranskning. Till stöd finns även antagna språkliga riktlinjer. I samband med ett projekt att införa ärendehanteringsmodul så framhävs att handläggare behöver genomgå en utbildning som behandlar formuleringar och den skriftliga delen av ärendeberedningen.

Av intervjuer framgår att det finns mallar för tjänsteskrivelser och att handläggare ska skapa tjänsteskrivelsen direkt i diariet. Detta följs dock inte helt bland samtliga handläggare då en del arbetar utanför systemet och skickar in tjänsteskrivelsen för registrering när den är klar. Utformas skrivelsen i diariet uppdateras diarienummer och datering automatiskt. En användarmall har framtagits som stöd i arbetet<sup>5</sup>. I övrigt har rutiner upprättats som beskrivs mer ingående i kapitlet om rutiner för nämndadministrationen (2.1.10)

I intervjuer uppges att Kommunstyrelsen, Byggnadsnämnden och Kultur- och utbildningsnämnden får handlingar utskickade sju dagar innan nämndsammanträdet. Socialnämnden får nämndhandlingar utskickat minst fem dagar innan sammanträde. Utskicken sker genom mejl och uppges vara fullständiga med ärendelista och handlingar. Socialnämndens sekretesshandlingar kommer ofta något senare och finns tillgängliga digitalt.

Inom ramen för granskningen har ett stickprov av Byggnadsnämndens utskick av handlingar har genomförts för år 2018. Stickprovet visar på att utskicken sker i linje med de uppgifter som framgått av intervjuer i samtliga fall utom ett där utskicket kom sex dagar innan sammanträdet. Enligt nämndens reglemente<sup>6</sup> ska kallelse delges nämndens ledamöter senast fem dagar innan nämndsammanträdet.

<sup>5</sup> W3D3 Möteshantering användarmanual för kund Anpassning Melleruds kommun.

<sup>6</sup> Byggnadsnämndens reglemente, 2017-12-20



Stickprov Byggnadsnämndens utskicka av kallelser och beslutsunderlag inför nämnd		
Tid för utskick	Tid för sammanträde	Antal dagar
2018-01-17	2018-01-24	7
2018-02-15	2018-02-21	7
2018-03-14	2018-03-21	7
2018-04-12	2018-04-18	7
2018-05-17	2018-05-23	6

### 2.1.6. Bedömning

Kontrollmål: Erforderliga åtgärder för att öka kvalitén i beslutsunderlag har vidtagits.

Kontrollmålet bedöms som *uppfyllt*. Bedömningen om att de åtgärder som vidtagits är tillräckliga grundar sig i att rutiner för tjänsteskrivelser har upprättats samt att funktioner i ärendehanteringssystemet finns att tillgå vid utformningen av beslutsunderlag. Vi noterar att vissa handläggare inte tillämpar den tillgängliga mallen vilket bedöms öka risken för att handlingens kvalitet kan påverkas.

Kontrollmål: Beslutsunderlag och handlingar delges nämnders och styrelsens ledamöter inom en rimlig tid till sammanträden.

Kontrollmålet bedöms som *uppfyllt*. Bedömningen om att beslutsunderlag och handlingar delges nämnders och styrelsens ledamöter inom en rimlig tid till sammanträdena grundar sig i att ingen av de intervjuade uppger att utskicken kommer för sent eller är ofullständiga i något avseende. Stickprovet visar på att inga avvikelser från gällande reglemente skett för utskick av kallelse och beslutsunderlag avseende Byggnadsnämnden.

### 2.1.7. Ärendebeskrivningar och beslutsformuleringar.

#### 2.1.8. Iakttagelser

I protokollgranskningen noteras att det finns en liknande struktur i ärendenas sammanfattningar och beslutsformuleringar. Ärendebeskrivningarna är i regel utformade efter de instruktioner som beskrivs i rutinerna och ger en sammanfattande bild av ärendet. Inga personuppgifter noterades i protokollen.

I Socialnämndens yttrande uppges att struktur och nivåer för olika rubriker i mallar kan förbättras genom att systemet W3D3 används. Enligt yttrandet ska sammanfattningar vara korta nog för att kunna återanvändas i protokollet, beskrivningar tillräckligt utförliga för att utgöra beslutsunderlag och en bilagd utredning kan vara längre. I systemet kopplar handläggaren sin tjänsteskrivelse till ett ärendenummer som följer med till protokollet. Det framgår av Kultur- och utbildningsnämndens yttrande att samtliga chefer, handläggare och nyanställda kommer att få genomgå en utbildning om kommunens riktlinjer och mallar. Vidare uppges att nämnden kommer att arbeta med att bli tydligare i beslutsformuleringar samt mer lättförståeliga sammanfattningar.

I intervjuer uppger nämndsekreterarna att protokollen utformas efter *Kommunal nämndadministration*<sup>7</sup> rekommendationer avseende sammanfattningar och beslutsformuleringar. Det uppges arbeta efter att sammanfattningar ska vara konkreta och ge en sammanfattande bild av ärendena samt att besluten ska framgå tydligt.

<sup>7</sup> Handbok för nämndadministration av Axel Danielsson



### 2.1.9. *Bedömning*

Kontrollmål: Erforderliga åtgärder för att öka kvalitén i sammanfattningar av ärenden och beslutsformuleringar har vidtagits.

Kontrollmålet bedöms vara *uppfyllt*. Bedömningen grundar sig i att sammanfattningarna i de granskade protokollen ger en koncis bild av ärendet. Beslutsformuleringar bedöms vara tydliga i det avseendet att de är självständigt formulerade samt innehåller numrering.

Vi noterar att inga personuppgifter eller sekretessuppgifter framgick av protokollsgranskningen.

### 2.1.10. *Rutiner och riktlinjer för nämndadministrationen.*

#### 2.1.11. *Iakttagelser*

I nedanstående tabell redogörs vilka rutiner, manualer och stödjande dokument som har upprättats för nämndadministrationen sedan den ursprungliga granskningen.

Dokument	Beskrivning	Upprättad
<b>Handbok för dokument- och ärendehantering i Melleruds kommun</b>	Handbok som kommer att omarbetas i om med övergången till digital nämndadministration. Kommer även att omfatta rutinbeskrivningar.	2016-04-09
<b>Så här skapar du tjänsteskrivelser i W3D3</b>	Instruktion för handläggare och chefer. Nyligen framtagen som komplement till användarmanualen.	2018-03-16
<b>W3D3 Möteshantering användarmanual för kundpassning Melleruds kommun</b>	Användarmanual framtagen av en inhyrd konsult som också tagit fram nya mallar för tjänsteskrivelser, brev och protokoll.	2017-05-08

Enligt Byggnadsnämndens yttrande har nämnden redan upprättat rutiner vid den ursprungliga granskningen. I Socialnämndens yttrande redogörs att vid beslut om serveringstillstånd används organisationsnummer vilket kan sammanfalla med personnummer. Diskussion med alkoholhandläggaren uppges planeras om hur det kan undvikas att dessa publiceras på internet men det beskrivs även att det trots allt är offentliga uppgifter.

Kommunens nämnder och förvaltningar har gemensamma riktlinjer för protokoll- och ärendeskrivning. Både styrelsen och nämnderna i Melleruds kommun använder sig av boken *Kommunal nämndadministration*, i nämndarbetet. Samtliga nämndsekreterare uppges ha genomgått grundläggande utbildning med Axel Danielsson som föreläsare. Användarmanualen<sup>8</sup> innehåller även ingående beskrivningar om vad protokollen ska innehålla och hur de ska utformas.

Kultur- och utbildningsnämnden anger i sitt yttrande att samtliga nämndsekreterare tillämpar *Kommunal nämndadministration*. Med anledning av detta uttrycker nämnden att det är tveksamt om tydligare riktlinjer är relevant. Vidare anges att kommunkansliet arbetar med ständiga förbättringar genom enhetliga rutiner och lathundar för implementering i nämndsekreterarnas nätverk.

<sup>8</sup> W3D3 Möteshantering användarmanual för kundpassning Melleruds kommun, 2017-05-08.

### 2.1.12. *Bedömning*

Kontrollmål: Rutiner för nämndadministrationen har upprättats.

Kontrollmålet bedöms vara *uppfyllt*. Vi konstaterar att rutiner för nämndadministrationen har upprättats. Rutinerna är uppdaterade och omfattar ärendehantering, utformning av protokoll samt beslutsunderlag. Vissa delar kommer dock att omarbetas i samband med att ärendehanteringsmodulen i W3D3 implementeras.

Kontrollmål: Riktlinjer för protokoll- och ärendebeskrivningar har upprättats.

Kontrollmålet bedöms *inte vara uppfyllt*. Vi konstaterar att inga riktlinjer för protokoll- och ärendebeskrivning har upprättats. Nämndsekreterare tillämpar *Kommunal nämnd-administration* för vägledning i utformningen av protokoll, vilket även gjordes under den ursprungliga granskningen.

### 2.1.13. *Undersökning om enighet i protokollen.*

#### 2.1.14. *Iakttagelser*

I Byggnadsnämndens yttrande beskrivs att enighet i protokollen som kan ge bristande transparens och innebär demokrati- och förtroendeproblem beror i hög utsträckning på att verksamheten är lagstyrd (PBL och MB) vilket innebär att subjektiva synpunkter begränsas.

I Socialnämndens yttrande anges att protokollen är beslutsprotokoll och diskussioner som förs mellan förtroendevalda under sammanträdet protokollförs inte. Som förtroendevald finns möjlighet att tydliggöra åsikter genom förslagsrätt (yrkanden) och skriftliga reservationer. Ordförande har även möjlighet att tillåta protokollsanteckningar. Det är ett övervägande som ledamöterna själva gör på vilket sätt de vill driva olika frågor. Finns det en politisk vilja att öka insynen för allmänheten ytterligare i syfte att förbättra demokratin, är möjliga vägar att gå att ha öppna nämndsammanträden eller webbsändningar.

Enligt de intervjuade så är de politiska partierna överens i majoriteten av ärendena i kommunens nämnder. Det enda undantaget uppges vara Kommunstyrelsen där fler voteringsringar och reservationer än tidigare mandatperioder har förekommit.

### 2.1.15. *Bedömning*

Kontrollmål: Undersökning om enigheten i protokollen kan ge bristande transparens och innebära ett demokrati- och förtroendeproblem har genomförts.

Kontrollmålet bedöms *inte vara uppfyllt*. Vi konstaterar att ingen undersökning om att enigheten i protokollen kan ge bristande transparens och innebära ett demokrati- och förtroendeproblem har genomförts.

## 3. Bedömningar

### 3.1. Bedömningar mot kontrollmål

Kontrollmål	Kommentar
Ärendehanteringsmodul har implementerats.	<b>Delvis uppfyllt</b> Ingen ärendehanteringsmodul har implementerats. Processen är dock pågående och styrelsen har fattat beslut om att digitalisera nämndadministrationen.
Erforderliga åtgärder för att öka kvalitén i beslutsunderlag har vidtagits.	<b>Uppfyllt</b> Rutiner för tjänsteskrivelser har upprättats samt att det finns stöd i ärendehanteringssystemet vid upprättande av tjänsteskrivelser.
Beslutsunderlag och handlingar delges nämnders och styrelses ledamöter inom en rimlig tid till sammanträden.	<b>Uppfyllt</b> Ingen av de intervjuade uppger att utskicken kommer för sent eller är ofullständiga i något avseende.
Erforderliga åtgärder för att öka kvalitén i sammanfattningar av ärenden och beslutsformuleringar har vidtagits.	<b>Uppfyllt</b> I granskade protokoll bedöms sammanfattningarna ge en koncis bild av ärendet. Beslutsformuleringar bedöms vara tydliga i det avseendet att de är självständigt formulerade samt innehåller numrering.
Rutiner för nämndadministrationen har upprättats.	<b>Uppfyllt</b> Rutinerna har upprättats och omfattar både utformning av protokoll samt beslutsunderlag. Vissa delar kommer dock att omarbetas i samband med att ärendehanteringsmodulen i W3D3 implementeras.
Riktlinjer för protokoll- och ärendebeskrivningar har upprättats.	<b>Ej uppfyllt</b> Bedömningen är att inga riktlinjer för protokoll- och ärendebeskrivning har upprättats. Nämndsekreterare tillämpar <i>Kommunal nämndadministration</i> för vägledning i utformningen av protokoll, vilket även gjordes under den ursprungliga granskningen.
Undersökning om enigheten i protokollen kan ge bristande transparens och innebära ett demokrati- och förtroendeproblem har genomförts.	<b>Ej uppfyllt</b> Ingen undersökning om enigheten i protokollen kan ge bristande transparens och innebära ett demokrati- och förtroendeproblem har genomförts.

### **3.2.    *Revisionell bedömning***

Efter genomförd granskning gör PwC därmed den sammanfattande bedömningen att kommunstyrelsen och nämnderna **till övervägande del vidtagit tillräckliga åtgärder** för att stärka kvalitén i protokollskrivningen utifrån tidigare identifierade brister. Vidare görs bedömningen att beslutsunderlag och handlingar delges nämnders och styrelses ledamöter inom en rimlig tid inför sammanträden.

2018-06-15

**Lars Dahlin**

Uppdragsledare

**Kim Ivarsson**

Projektledare

