

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

K O M R E V

REVISIONSRAPPORT

Protokollens utformning i
kommunen och de
kommunägda företagen

Karlshamns kommun

2004-12-17

Nils Fredholm

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande bedömning.....	2
2.	Syfte och metod	6
3.	Lagkrav	6
3.1	Protokollet i kommunfullmäktige, styrelsen och nämnder (5-6 kap. kommunallagen)	6
3.2	Protokoll i kommunala företag (8 kap. ABL).....	7
4.	Karlshamns kommuns regelverk och rutiner	7
5.	Pågående arbete i kommunen	8
6.	Protokoll hos styrelsen och nämnderna	9
6.1	Kommunfullmäktige	9
6.2	Kommunstyrelsen	9
6.3	BUS-nämnden.....	9
6.4	Byggnadsnämnden.....	10
6.5	Gymnasienämnden.....	10
6.6	Kulturnämnden	10
6.7	Miljönämnden	10
6.8	Omsorgsnämnden	10
6.9	Serviceämnden.....	11
6.10	Socialnämnden.....	11
6.11	Teknik- och fritidsnämnden.....	11
6.12	Vuxenutbildningsnämnden	12
6.13	Valnämnden och överförmyndarnämnden.....	12
7.	De kommunala bolagen	12
7.1	Stadsvapnet i Karlshamn AB	12
7.2	Karlshamns Hamn AB	12
7.3	Förvaltnings AB Östra Piren.....	13
7.4	Industrifastighets AB Munkahus	13
7.5	Karlshamns Energi AB	13
7.6	Karlshamnsbostäder AB	13
7.7	Gemensamt	13

1. Sammanfattande bedömning

Kommunstyrelsen beslutade den 17 februari 1998 anta en mall för protokoll ”att gälla i tillämpliga delar i kommunens samtliga styrelser och nämnder”. Vidare antog kommunfullmäktige en grafisk profil i april 2004 där hänvisning görs till nämnda beslut i kommunstyrelsen 1998. Med detta beslut gäller även policyn de kommunala bolagen.

Vi har granskat tillämpningen utifrån de protokoll som utformats av styrelsen och nämnderna under hösten 2004, främst genom att gå igenom oktobersammanträdet. Vi utgår från att protokollen följer ett mönster över året och att därför protokollet från oktober är representativt. Bolagsprotokollens datum kan variera mer.

Följande förkortningar på nämnderna används i rapporten: kommunstyrelsen (KS), nämnden för barn, utbildning och skola (BUS), byggnadsnämnden (BN), gymnasienämnden (GY), kulturnämnden (KN), miljönämnden (MN), omsorgsnämnden (ON), servicenämnden (SN), socialnämnden (SocN), teknik- och fritidsnämnden (TFN), vuxenutbildningsnämnden (VUXN), valnämnden (ValN) och överförmyndarnämnden (ÖFN).

Kommunstyrelsen och nämnderna

En sammanfattande bedömning är att reglerna för protokollutformning tillämpas av styrelsen och nämnderna vad gäller logisk struktur och grafisk form. För den tredje utgångspunkten ”ett lättbegripligt språk” bedömer vi att efterlevnaden är sämre. Slutatsen gör vi främst på grund av de luckor i informationen som protokollen innehåller.

Väl medvetna om att reglerna ger möjlighet för nämnderna att använda dem i tillämpliga delar vill vi framhålla följande skillnader i hanteringen. Ett samlat intryck är att flera områden har brister som behöver åtgärdas. De återges under rubriker i det följande.

Rubriker

Protokollens rubriker beskriver ärendena tydligt och kortfattat. Det bör övervägas om innehållsförteckningar ska införas i de nämnder som har många ärenden på varje sammanträde. KS och BUS anger även AU-paragrafen i rubriken. BN hanterar detta på annat sätt.

Ingress

Här ska en sammanfattande beskrivning av ärendet göras. Detta görs främst av BUS, BN och VUXN. Hos KS och ON saknas den ofta. I övrigt varierar bakgrundsbeskrivningarna. Ofta hänvisas till bilagor och då är det mindre vanligt att innehållet beskrivs.

I nämnder som har arbetsutskott utgör dess protokoll inte underlaget för nämndens paragraf. Man ”bygger inte vidare” från ett befintligt protokoll. TFN har utsett arbetsutskott men det finns inga beslutsförslag redovisade i nämnden från AU.

Bilagor

Bilagor är vanligt förekommande. Hantering av bilagor varierar. Bilagenummer saknas hos BUS-nämnden, som dock har diarienummer. BN tar ofta in hela yttranden i stället för att ha med dem som bilaga. Då kan en paragraf bli mycket omfattande, t.ex. sju sidor för § 303. KN har inga hänvisningar till bilagor, men genomgången av protokollet antyder att sådana existerar. VUXN anger inte bilagenummer. ON, SocN och TFN har genomgående bilagenummer angivna.

Protokollsanteckningar

Rubriken används av KS, BUS, KN. I övrigt kan punkterna, som instruktionen tar upp, förekomma utan att själva rubriken kommer till användning.

Beslut

Besluten är tydligt angivna. Det uppstår dock tveksamheter då hänvisning görs till bilaga som inte på något sätt beskrivits vad gäller innehåll. Det finns exempel i KS § 230. BN upprepar hela AU-beslutet. KS beslutar i ”enlighet med arbetsutskottets förslag”.

Beslutsmotiveringar förekommer i varierande omfattning. Myndighetsnämnder har ofta hänvisningar till lagar och bestämmelser. Det finns inga särskilda instruktioner på denna punkt men kan behöva införas.

Det är relativt ofta förekommande med beslut för omedelbar justering. Ofta handlar det om principiella frågor som yttranden. Genom en bättre planering ska sådana beslut kunna undvikas så långt som möjligt.

Delegationsbeslut

Stor variation finns hur delegationsbeslut anmäls. I huvudsak är det rimligt med tanke på att antalet varierar så starkt mellan nämnderna. Beslutet kan vara att "lägga till handlingarna", "är delgivna", "tas till protokollet", "fastställs av nämnden", "med godkännande notera fattat delegationsprotokoll till protokollet" eller att "inga ärenden på vidaredelegation har anmälts". Den administrativa gruppen bör fastställa en formulering som tar hänsyn till att delegaten fattat beslutet.

SN har endast två anmälda beslut fattade genom delegation och som anmälts till nämnden på tre möten under hösten.

Delgivningar

Begreppet används både för inkommande och utgående skrivelser/beslut. Vi tolkar reglerna som att begreppet delgivning avser hur styrelsens/nämnden beslut ska kommuniceras vidare till de berörda.

Utbildningsförvaltningen använder rubriken "Meddelanden och information om beslut fattade av KF, KS och KS AU som berör nämnden" som samlingsparagraf i "sina" fyra nämnder, vilket är tydligt.

Övrigt

Tjänstemännens förslag till beslut borde kunna användas oftare. BN gör så – ofta beroende på att delegationen är begränsad hos nämnden. KS använder sig av det också.

"Godkännande av dagordning" och "Föregående mötes protokoll" förekommer hos vissa nämnder, men oftast inte. Det ska enligt vår mening inte behöva förekomma eftersom t.ex. protokollet är justerat och därmed godkänt.

Informationsärenden är vanligt förekommande. I vissa fall finns ingen information i protokollen om innehållet.

Vårt intryck är att diarienummer ofta sätts på ett ärende då det tas upp i nämnden. Enligt regelverken ska det ske då handlingen är upprättad. Samma regler gäller som för inkommande ärenden.

I den grafiska profilen rekommenderas typsnittet Times New Roman med 12 punkter i brödtexten. Det är endast omsorgsnämnden och socialnämnden som använder detta.

Kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och övriga nämnder använder det större typsnittet 13.

Vi har inte granskat övriga delar av den grafiska profilen. Vi har dock konstaterat att utformningen av skrivelser sällan överensstämmer med instruktionen.

De kommunala bolagen

Lagkraven på att protokollen ska innehålla beslut är, enligt vår mening, uppfyllt men med vissa invändningar. Besluten är inte alltid tydligt angivna. Vi kan inom ramen för detta granskningsuppdrag inte uttala oss om regler i arbetsordning för styrelsen och VD har beaktats.

Besluten om den gemensamma profilen har ännu inte kommit till användning. Skillnaderna gentemot kommunstyrelsens och nämndernas sätt att utforma protokollen är betydande.

Stadsvapnet i Karlshamn AB och Karlshamns Energi AB har mer överensstämmelse med policyn än övriga bolag. Karlshamnsbostäder AB:s protokoll har minst överensstämmelse.

I flera fall gäller:

- Beskrivningar av ärenden är bristfällig

Som enstaka noteringar finns:

- Tider för möten anges inte.
- Beslut är inte alltid tydligt åtskilda från annan text eller formulerade som beslut.
- Avvikande mening har antecknats, dock inte innehållet.

2. Syfte och metod

Kommunens revisorer har givit Komrev i uppdrag att granska hur kommunens regelverk är utformade för protokollsskrivning. Granskning har gjorts av protokollen gentemot lagkrav, kommunens policy om protokoll från 1998 och som nu infogast i policyn för grafisk profil från april 2004. En viktig utgångspunkt är att protokollen ska medverka till rättssäkerhet och insyn i kommunens verksamhet och att exponeringen på hemsidan gör att protokollen nu är lätt tillgängliga.

Vi har gått igenom protokoll från kommunstyrelsen och samtliga nämnder i kommunen, i de flesta fall oktobersammanträdena, i ett par fall september eller november 2004. För KS och omsorgsnämnden har två protokoll utgjort underlag.

Granskningen omfattar både kommunen och de kommunägda företagen. Genomgång har skett med kommunjuristen.

Våra synpunkter finns i det inledande avsnittet 1. Avsnitten 6-7 som beskriver styrelsen, nämnderna och de kommunala bolagen tar upp områden där avvikelser finns från policyn eller bra åtgärder som skulle kunna användas även av andra organ. Områden som generellt sett fungerar bra har omnämnts i avsnitt 1 och upprepas inte i avsnitt 6-7.

3. Lagkrav

3.1 Protokollet i kommunfullmäktige, styrelsen och nämnder (5-6 kap. kommunallagen)

I det allra mesta gäller samma bestämmelser för ovan nämnda organ. För §§ 57-62 i 5.kap. avseende kommunfullmäktige finns hänvisning i § 50 i 6.kap. för styrelsen och nämnder. Följande gäller:

- Vid sammanträdena skall protokoll föras på ordförandens ansvar.
- Protokollet skall redovisa vilka ledamöter och ersättare som har tjänstgjort och vilka ärenden som fullmäktige har handlagt.
- Protokollet skall för varje ärende redovisa
 1. vilka förslag och yrkanden som har lagts fram och inte tagits tillbaka,
 2. i vilken ordning ordföranden har lagt fram förslag till beslut,
 3. genomförda omröstningar och hur de har utfallit,
 4. vilka beslut som har fattats,

5. vilka ledamöter som har deltagit i besluten och hur de har röstat vid öppna omröstningar, samt
 6. vilka reservationer som har anmälts mot besluten.
- I protokollet skall anges vilka interpellationer och frågor som har ställts och vilka interpellationer och frågor som har besvarats.
 - Ett protokoll skall justeras senast fjorton dagar efter sammanträdet på det sätt som fullmäktige har bestämt. Regler finns också för tillkännagivandet.

3.2 Protokoll i kommunala företag (8 kap. ABL)

De kommunägda företagen ska följa aktiebolagslagens regler. § 21-22 innehåller följande regler:

- Vid styrelsens sammanträden skall protokoll föras. I protokollet skall de beslut som styrelsen har fattat, antecknas.
Protokollet skall undertecknas av den som har varit protokollförare. Det skall justeras av ordföranden, om denne inte har fört protokollet. Om styrelsen består av flera ledamöter, skall det justeras även av en ledamot som utses av styrelsen. Styrelseledamöterna och den verkställande direktören har rätt att få en avvikande mening antecknad till protokollet.
Protokollen skall föras i nummerföljd och förvaras på ett betryggande sätt.
- Om ett bolag har endast en aktieägare skall alla avtal mellan aktieägaren och bolaget, som inte avser löpande affärstransaktioner på sedvanliga villkor, antecknas i eller fogas till styrelsens protokoll.

Paragraf 38 anger reglerna för protokollet vid bolagsstämman, som inte kommenteras i denna genomgång.

4. Karlshamns kommuns regelverk och rutiner

Kommunstyrelsen godkände i februari 1998 (§ 24) en policy för utformning av protokoll för styrelser och nämnder. Utgångspunkten enligt denna är att protokoll ska ha:

- Ett lättbegripligt språk
- En logisk struktur
- En enhetlig grafisk form.

Paragrafen ska innehålla följande delar:

- Rubrik – heltäckande, lättläst, oförändrad under ärendets gång, inte för lång.
- Ingress – inledning och sammanfattning med bakgrund till ärendet.
- Bilagor – större utredningar och otympligt material kan förvaras hos förvaltningen men detta ska anges i protokollet.
- Protokollsanteckningar – föredragningar, anteckningar till protokollet, jäv, yrkanden, propositioner, voteringar.
- Beslut – klara, tydliga och begripliga. Beslut i utskott på nämndens vägnar.
- Reservationer – muntliga före mötets slut, skriftliga före justering, varje ledamot för sig.
- Delgivningar – beakta noga vilka som är berörda.

Handläggare av ärenden uppmanas att anpassa sina skrivelser så att de kan lyftas in direkt i protokollen. Kommunen ska använda sig av typsnittet Times New Roman. Exempel på hur protokoll bör utformas finns bifogat.

Kommunen antog en samlad grafisk profil i april 2004 där protokollsänvisningarna ingår som en del av ett större paket. Den gäller även för de kommunägda företagen.

5. Pågående arbete i kommunen

För närvarande gör kommunkansliet en uppföljning av hur protokollen utformas. Bakgrunden är att bolagen har mycket knapphändiga protokoll och av denna anledning har översynen hittills inriktats mot dessa. Bolagens protokoll sänds till Stadsvapnet och finns därmed samlade hos kommunledningsförvaltningen. Bilagor finns inte med. En första genomgång har indikerat brister i beslutsunderlag inför styrelsemöten. I flertalet bolag tycks det fungera tillfredsställande. De strikt formella kraven i aktiebolagslag och bolagsordningar förefaller, enligt genomgången av kansliet, ha uppfyllts. En mer enhetlig utformning behövs, menar man.

VD i moderbolaget har sänt ett brev den 24 november 2004 till styrelseordförandena – och för kännedom till respektive VD – med ett erbjudande om att ordna en utbildning. Samma erbjudande görs till samtliga nämndssekreterare i kommunen.

Vidare har kommunen en ekonomigrupp, en personalgrupp och en administrativ grupp för samråd över förvaltningsgränserna. Den senare gruppen ska bl.a. behandla dokumenthantering och protokollsfrågor.

6. Protokoll hos styrelsen och nämnderna

6.1 Kommunfullmäktige

Kommunfullmäktiges hantering av ärenden ingår inte i granskningen. Utifrån oktoberprotokollet har vi gjort några noteringar om hur olika ärenden har hanterats.

- Informationspunkterna beskriver inte innehållet i informationen.
- Interpellationer och svar på interpellationer finns i bilaga i anslutning till originalprotokollet. Nätupplagan saknar denna information.
- Beskrivning av motions innehåll görs. Svar på motion finns i bilageform samt i att-satser i beslutet.
- Ekonomisk rapport intas som bilaga. Ingen ytterligare beskrivning av ärendet.
- Sammanställning över obesvarade motioner görs i april och oktober samt återfinns i bilaga.
- Personer som yttrar sig i ärendet anges.

6.2 Kommunstyrelsen

- Rubriker är tydliga. Innehållsförteckning kan behövas.
- Sammanfattning av ärendet görs i de flesta fall. Hänvisning till bilagor görs emellanåt utan att kortfattat återge innehållet.
- Ledamöter som yttrat sig i ärendet anges. Det förekommer inte hos nämnderna.
- Kansliets förslag återfinns ibland under egen rubrik. Medverkar till tydlighet i rollerna.
- Kommunstyrelsen har beslutat om ändringar i reglementet för servicenämnden och teknik- och fritidsnämnden p.g.a. ändrat ansvar för fastighetsfrågor. Senare har ärendet förts till fullmäktige, som ska avgöra sådana frågor.

6.3 BUS-nämnden

- Ingresserna beskriver ärenden på ett bra sätt. Överensstämmelsen med grafisk profil är god.
- Hänvisningar till bilagor saknas. Däremot anges diarienummer.
- ”Meddelanden och information om beslut fattade av KF, KS och KS AU som berör nämnden” är en rubrik som används vid varje möte och som tydligt anger ärendets art.

6.4 Byggnadsnämnden

- Nämnden har omfattande protokoll där paragraferna innehåller information där andra nämnder i motsvarande situation hänvisar till bilagor. Det kan vara motiverat utifrån myndighetsroll och kommunikation med berörda. Protokollens överblick skulle vinna på en innehållsföreteckning, gärna indelad i grupperingar av olika ärendetyper.
- Tjänstemannaförslag avslutas med förslag till beslut.
- Interna ärenden rörande verksamhetsuppföljning saknar ofta beskrivning av innehåll.
- Bilagenummer saknas emellanåt, men diarienummer finns alltid.

6.5 Gymnasienämnden

- I något fall saknas information om innehåll. I övrigt följer nämnden de mallar som tagits fram.
- Det behöver undersökas om delegation finns för nämndens *presidium*. Dess beslut har senare fastställts av nämnden.
- Yttrande avseende friskola finns under rubriken ”förvaltningschefen informerar”. Normalt är yttranden ärenden där nämnder tas beslut.

6.6 Kulturnämnden

- Några ärenden saknar beskrivning av innehåll i ingressen. Nämndens mål skulle t.ex. kunna beskrivas i sammandrag.
- För delgivning används beteckningen ”kopia”.
- I övrigt finns bra samstämmighet med grafisk profil.

6.7 Miljönämnden

- Nämnden upphör vid utgången av år 2004. Därför har ingen genomgång skett på samma sätt som för övriga nämnder. Ett par positiva iakttagelser kan nämnas.
- Miljönämnden har i stort sett samma hantering av sina protokoll som byggnadsnämnden. Anvisning om hur man överklagar nämndens beslut har intagits i aktuella paragrafer.
- Nämnden använder rubriker – i tjänstemannens förslag till beslut – enligt följande: Förslag till beslut, bakgrund, bedömning, sammanfattning”. Uppställningen ger ett tydligt intryck.

6.8 Omsorgsnämnden

- Nämnden har kortfattade protokoll. Beträffande ett större ärende om korttidsboende vid Kompassen m.m. finns ingen beskrivning (§ 127). Ingen

- beskrivning av motions innehåll (§ 128). Ingen information om innehållet i kommunens remissvar på äldrevårdsutredningen (§ 139).
- Nämnden anger inte tydliga rubriker vid yrkanden, reservationer eller för protokollsanteckningar.
 - Nämnden använder begreppen ”Delgivningar” också för ärenden som inkommit till nämnden, t.ex. domar från länsrätten, protokoll från pensionärsrådet och från kommunfullmäktige. Regelverket avser den ”motsatta” riktningen med begreppet.
 - Nämnden har i förhållande till sin budget få ärenden. Delegationen är omfattande. Punkten ”Information från förvaltningschefen” är omfattande.
 - Ett ärende med omedelbar justering (§ 139) angående yttrande på äldrevårdsutredningen.

6.9 Servicenämnden

- Ärenden är normalt bra återgivna i ingressen. Hänvisning till bilaga görs i något fall.
- Anmälan om beslut fattade på delegation är sällsynt förekommande i nämnden.
- ”Redovisningslista gällande beslutsuppföljning” föreligger enligt bilaga (ej med i nätprotokollet). Nämnden godkänner redovisningen.
- Två paragrafer på mötet förklaras omedelbart justerade. De avser svar på motion om säkerhetschef och remissvar om konkurrensutsättning.
- ”Information från presidiet” är en punkt som inte innehåller någon beskrivning av vad som avses. Nämnden ”godkänner informationen”.

6.10 Socialnämnden

- Informationsärenden innehåller en beskrivning av innehållet.
- Tre ärenden innehåller förslag till yttranden från nämnden eller inkomna rapporter där innehållet återfinns i bilaga och inte finns sammanfattat i paragrafernas ingress.
- Under rubriken ”Delgivningar” sammanför nämnden protokoll från Kf och nämnder som berör socialnämnden, upprättat avtal med Migrationsverket och domar och beslut från Länsrätten. Dessutom används begreppet då nämnden avger ett svar till samhällsbyggnadsförvaltningen avseende GIS-strategi.
- En paragraf på mötet förklaras omedelbart justerad. Avser förslag till svar till budgetram för 2005 och som intas som bilaga till protokollet.

6.11 Teknik- och fritidsnämnden

- Några ärenden saknar beskrivning av innehåll.
- Omedelbar justering i görs tre ärenden.

- Nio ”Skrivelser för kännedom” läggs till handlingarna. Sex av dem avser inkommande skrivelser avseende beslut i KF och KS. En skrivelse avser ordförandens och trafikingenjörens (avgående?) yttrande över samrådshandling. Det senare kan behöva stämmas av mot delegationsreglerna.

6.12 Vuxenutbildningsnämnden

- Nämnden har få beslutsärenden. Merparten punkter avser förvaltningschefens information.
- Ärende om ekonomirapport saknar både bilage- och diarienummer.
- Nämndens protokoll stämmer bra med policyn för protokoll.

6.13 Valnämnden och överförmyndarnämnden

- Valnämndens protokoll i maj är utformat enligt reglerna.
- Överförmyndarnämnden gör som bolagen och skriver protokollen i löpande form utan ny sida vid ny paragraf. Inga diarienummer anges. Beslut som fattats på delegation under angiven tidsperiod anmäls till nämnden, dock utan att ange §§ nummer för delegationsbesluten.

7. De kommunala bolagen

7.1 Stadsvapnet i Karlshamn AB

- Bilagor förekommer. Innehållet återges i begränsad form eller inte alls.
- Tydliga beslut finns.
- Protokollsanteckningar finns avseende ledamöter som anmält avvikande mening, dock utan att ange innehåll.

7.2 Karlshamns Hamn AB

- Beslut återfinns som löpande text i respektive paragraf. Att-satser används inte.
- Delgivning skrivs in i beslutsmeningen.
- Endast datum för sammanträdet anges, d.v.s. inte tidpunkter då mötet påbörjats eller avslutats.
- Styrelsen har beslutade i § 46 att engagera utomstående advokat såsom arvoderad sekreterare i styrelsen till en kostnad på 5 000 kr per tillfälle.

7.3 Förvaltnings AB Östra Piren

- Beslut återfinns som löpande text i respektive paragraf.
- Ekonomirapport och slutredovisning av byggnation finns som bilagor. Ingen beskrivning görs av innehåll.

7.4 Industrifastighets AB Munkahus

- Ekonomirapport finns som bilaga (ej numrerad). Ingen beskrivning görs av innehåll.
- Protokollen anger oftast inte att styrelsen **beslutar** o.s.v. Däremot anges som avslutning av respektive paragraf att styrelsen **godkänner, fastställer, medger, eller ej har något att erinra** i förhållande till olika informationer eller beslut fattade av oftast VD. Det framgår inte av protokollet om VD tagit ett beslut eller om det är en överenskommelse som ska gälla under förutsättning att styrelsen beslutat.

7.5 Karlshamns Energi AB

- Beslut finns i tydliga att-satser.
- Tydliga hänvisningar till bilagor finns. Kortfattad beskrivning av innehållet finns också.

7.6 Karlshamnsbostäder AB

- Särskild förstasida används med uppgifter om tider, plats, deltagare och justering.
- Ingress i form av ärendet bakgrund m.m. används inte.
- För punkter avseende anmälan/information finns inget angivet om styrelsens beslut. Innehållet i informationen återges inte. Det finns inte uppgifter om informationen är muntlig eller skriftlig eller bådadera.
- Det saknas angivande av bilagor till protokollet utom i ett fall (finanspolicy). Här saknas bilagenummer.
- Beslut är otydlig angivna.

7.7 Gemensamt

- Protokollen skrivs i löpande form med flera ärenden på varje sida.
- Föregående mötes protokoll tas upp som särskilt punkt och godkänns (ej Karlshamns Energi AB).