



Ärendeprocessen

Fördjupad granskning

Stadsrevisionen

Diarienummer: SR-2021-66

Beslutad av revisorskollegiet: 2021-11-24



Granskningsansvariga

Revisorskollegiets styrgrupp KS: Kent Andersson, Per Lilja, Pia Landgren, Åke Christiansson och Marie Granlund.

Sakkunniga från revisionskontoret: Erik Mogård (projektledare), kommunal yrkesrevisor, Jonatan Berg, kommunal yrkesrevisor.

Kvalitetsgranskare: Ann-Mari Ek, revisionsdirektör, certifierad kommunal yrkesrevisor.

Sakkunniga revisorer har prövat sitt oberoende med mera i enlighet med Skyrevs rekommendation och inte funnit något hinder mot att utföra granskningen.

Omslagsfoto: Stadsrevisionen

Innehållsförteckning

1	Slutsats	4
1.1	Rekommendation	5
2	Granskningens utgångspunkter	6
2.1	Inledning.....	6
2.2	Syfte och revisionsfrågor	7
2.3	Revisionskriterier	7
2.4	Metod	8
2.5	Avgränsningar	9
3	Bakgrund	9
3.1	Framtagandet av ärendehandboken	9
3.2	Styrdokument beslutade av kommunfullmäktige	10
4	Resultat av granskningen	11
4.1	Ärendehandboken	11
4.2	Nämndspecifika styrdokument	14
4.3	Beredning av ärenden	17
4.4	Protokoll	21

1 Slutsats

I Malmö stad har det tagits fram en övergripande ärendeprocess med syftet att skapa bästa möjliga förutsättningar för en effektiv och transparent förvaltning. Ärendehandboken ska vara en hjälp i det dagliga arbetet och är ett styrdokument som beskriver den övergripande ärendeprocessen och det gemensamma arbetssättet.

Syftet med denna granskning är att bedöma om kommunstyrelsen, miljönämnden och tekniska nämnden, säkerställer att ärenden bereds i den utsträckning som behövs inför beslut av kommunfullmäktige. Utgångspunkten i granskningen är den gemensamma ärendeprocessen som beskrivs i ärendehandboken och de nämndspecifika styrdokumentet.

Den sammanvägda bedömningen är att nämnder och styrelse i huvudsak säkerställer att ärenden bereds i den utsträckning som behövs inför beslut av kommunfullmäktige. De ärenden som granskats saknar dock bedömning av olika perspektiv och konsekvenser, exempelvis kring jämställdhet och ekonomi. Ärendehandboken ger inte alltid ett konkret stöd i ärendeprocessen. Det efterfrågas tydligare stöd i handläggningen kring när det är relevant att analysera olika perspektiv och konsekvenser och hur dessa ska genomföras. Dessa brister kan medföra att kommunfullmäktige inte har tillräckliga underlag vid beslut.

Granskningen visar även att:

- ärendehandboken uppfyller lagkrav och till stor del är utformad för att säkerställa ärendeprocessen inom staden.
- kommunstyrelsen, miljönämnden och tekniska nämnden har egna styrdokument kring ärendehandläggning. Kommunstyrelsens och miljönämndens styrdokument är förenliga med lagkrav, men inte helt förenliga med ärendehandboken. Tekniska nämndens styrdokument är inte helt förenliga med vare sig lagkrav eller ärendehandboken.
- kommunstyrelsen, miljönämnden och tekniska nämnden säkerställer att ärenden bereds i enlighet med lagkrav men endast till viss del i enlighet med generella och nämndspecifika styrdokument.
- kommunstyrelsen och miljönämnden upprättar protokoll utifrån lagkrav och styrdokument samt att tekniska nämnden upprättar

protokoll utifrån lagkrav men inte fullt i enlighet med ärendehandboken.

1.1 Rekommendation

Utifrån granskningens resultat lämnas följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Utveckla ärendehandboken så att handläggarna får ett stöd i hur olika perspektiv och konsekvenser ska beaktas i handläggningen av ärenden.
- Säkerställa ärendeprocessens följsamhet till styrdokument från kommunfullmäktige, exempelvis genom att ärendehandboken utformas så att relevanta styrdokument beslutade i kommunfullmäktige framgår.
- Säkerställa att beslut om ärendehandboken fattas i enlighet med kommunstyrelsens delegationsordning.
- Säkerställa att stadskontorets interna ärendehandbok överensstämmer med aktuell version av stadens gemensamma ärendehandbok.
- Utveckla ärendeprocessen så att olika perspektiv och konsekvenser bereds innan ett ärende läggs fram för kommunstyrelsen.
- Säkerställa att det i ärendeprocessen tydliggörs vem som ansvarar för att genomföra konsekvensanalyser när flera nämnder är involverade i ett ärende.
- Säkerställa att handläggarna får ett stöd i hur olika perspektiv och konsekvenser ska beaktas i handläggningen av ärenden.

Utifrån granskningens resultat lämnas följande rekommendationer till miljö-nämnden:

- Säkerställa att nämndspecifika styrdokument inkluderar de olika konsekvensanalyser och konsekvensbeskrivningar som framgår av stadens gemensamma ärendehandbok.
- Utveckla ärendeprocessen så att olika perspektiv och konsekvenser bereds innan ett ärende läggs fram för nämnden.

Utifrån granskningens resultat lämnas följande rekommendationer till tekniska nämnden:

- Säkerställa att handlingar till tekniska nämndens sammanträden diarieförs snarast efter upprättande.
- Utveckla ärendeprocessen så att olika perspektiv och konsekvenser bereds innan ett ärende läggs fram för nämnden.
- Använda numrerade beslutsförslag och beslut formulerade som självständiga meningar i berörda delar av ärendeprocessen.

2 Granskningens utgångspunkter

2.1 Inledning

När ett ärende hanteras och beslutas av kommunfullmäktige i Malmö stad finns många krav på beredningen av ärendet, bland annat måste kommunallagen och förvaltningslagen beaktas. Enligt kommunallagen ska exempelvis ett ärende som ska beslutas av kommunfullmäktige beredas av en nämnd eller fullmäktigeberedning (5 kap. 26 § kommunallagen). Styrelsen ska alltid ges tillfälle att yttra sig i ett ärende som har beretts av en annan nämnd eller av en fullmäktigeberedning (5 kap. 28 § kommunallagen). Av förvaltningslagen framgår bland annat att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (9 § förvaltningslagen).

Enligt kommunstyrelsens reglemente har kommunstyrelsen ett kommunövergripande verksamhetsansvar för ärende- och nämndsprocess och därtill stödjande processer och system. Ärendehandboken är det styrdokument som beskriver den övergripande ärendeprocessen och det gemensamma arbets sättet. Den övergripande ärendeprocessen i Malmö stad handlar om hur Malmö stad som offentlig organisation hanterar allmänna handlingar och de formaliserade processer som leder fram till dokumenterade, och i många fall, kommunicerade beslut som är klara för arkivering inom verksamheterna. Ärendehandboken ska bland annat vara en hjälp i det dagliga arbetet och när ett ärende bereds.

Av ärendehandboken framgår även att utredningar som görs i samband med politisk beredning ska innehålla en beskrivning av vilka konsekvenser beslutet får för Malmöborna.

Det finns risk för att brister uppstår i genomförandet av utredningsdelen av ärendeprocessen. Exempelvis vad gällande kvalitet, konsekvensanalyser av

olika slag (exempelvis ekonomiska, sociala, miljömässiga), jämställdhetsintegrering, antidiskriminering och barnets rättigheter. Det finns även risk för brister i beredningen av ärenden till nämnder och styrelser, samt i protokollföringen.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om nämnd och styrelse säkerställer att ärenden bereds i den utsträckning som behövs inför beslut av kommunfullmäktige.

Syftet har brutits ned och ska i granskningen besvara följande revisionsfrågor:

- Uppfyller ärendehandboken lagkrav och är den utformad så att ärendeberedningsprocessen säkerställs i alla led?
- Har nämnden och styrelsen beslutat om egna styrdokument kring ärendehandläggning och är dessa i så fall förenliga med lagkrav och ärendehandboken?
- Säkerställer nämnd/styrelse att ärenden bereds i enlighet med lagkrav och styrdokument?
- Uppfyller protokoll från nämnd och styrelse lagkrav och krav i styrdokument?

2.3 Revisionskriterier

- 5 kap. 26 och 28 §§ kommunallagen (2017:725)
- 6 kap. 35 § kommunallagen (2017:725)
- 5-9 §§ förvaltningslagen (2017:900)
- 11 § språklagen (2009:600)
- 2 kap. 10 § tryckfrihetsförordning (TF) (1949:105)
- 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) (2009:400)
- Kommunstyrelsens reglemente:¹

¹ Reglemente för Malmö kommunstyrelse, antagen av kommunfullmäktige 17-18 december 1991 § 303, bih 207, senast reviderad 31 mars 2021 § 100

3 § Styrelsen ska ha kommunövergripande verksamhetsansvar för ärende- och nämndsprocess och därtill stödjande processer och system.

4 § Styrelsen ska bereda eller yttra sig i ärenden som ska handläggas av fullmäktige i enlighet med kommunallagen.

- Utvecklingsplan för jämställdhetsintegrering²
- Strategisk utvecklingsplan för arbetet mot diskriminering i Malmö stad³
- Utvecklingsplan för arbetet med barnets rättigheter i Malmö stad⁴
- Ärendehandboken⁵

2.4 Metod

För att svara på granskningens syfte och revisionsfrågor har det genomförts dokumentstudier av framförallt styrdokument samt möteshandlingar och protokoll.

Intervjuer har genomförts med nyckelpersoner på stadskontoret, miljöförvaltningen och fastighets- och gatukontoret, främst nämndsekreterare, ansvariga för den interna ärendeprocessen och handläggare för ärenden som ska beslutas av kommunfullmäktige.

Stickprov har genomförts av tre ärenden som beslutats av kommunfullmäktige under 2021. Utifrån ett antal krav (62 punkter) som framkommer i kommunallagen, språklagen, reglemente och ärendehandboken har kommunstyrelsens, miljönämndens och tekniska nämndens hantering av och beslutsfattande i ärendena granskats.

	Beslut i TN	Beslut i MN	Beslut i KS	Beslut i KF
Markanvisningspolicy	2020-03-24	2019-09-23	2020-10-14	2020-12-10, minoritets- återremiss
	2021-01-26	-	2021-04-07	2021-04-29
Miljöprogram	2020-09-23	2020-12-15	2021-04-07	2021-04-29

² Antagen av kommunfullmäktige 30 augusti 2007

³ Antagen av kommunfullmäktige 22 maj 2014

⁴ Antagen av kommunfullmäktige 27 april 2017

⁵ Version 4.0 beslutad 24 september 2020

	Beslut i TN	Beslut i MN	Beslut i KS	Beslut i KF
Mötes- och resepolicy	2020-09-23	2020-09-22	2021-01-13	2021-02-04

De granskade nämndernas och kommunstyrelsens förvaltningar har getts möjlighet att faktagranska rapporten.

2.5 Avgränsningar

Granskningen har avgränsats till ärenden som har beslutats av kommunfullmäktige under 2021 och avser en granskning av ärenden från initiering till beslutsfattande i styrelsen och nämnderna. Granskningen avser inte dokumenthantering såsom registrering och arkivering.

Granskningen har därutöver avgränsats till kommunstyrelsen, miljönämnden och tekniska nämnden.

Granskningen avser revisionsåret 2021 och har genomförts under perioden juni 2021 – oktober 2021.

3 Bakgrund

3.1 Framtagandet av ärendehandboken

Under 2013 initierades projekt Medverka. Inom projektet togs dokumentet ärendehandbok för Malmö stad fram under våren 2013. Ärendeboken beskrivs som ett övergripande styrdokument för ärendeprocessen i kommunen.

Version två av ärendehandboken beslutades vid sammanträde med kommunstyrelsens arbetsutskott den 26 januari 2015 efter att ha varit på remiss hos stadens förvaltningar. Kommunstyrelsen beslutade att anta Malmö stads ärendehandbok för tillämpning av stadens verksamheter.

Den tredje versionen beslutades den 3 december 2018 av kommunstyrelsens arbetsutskott för tillämpning i stadens verksamheter. Samtidigt gav kommunstyrelsens arbetsutskott i uppdrag till stadskontoret att framöver besluta om förändringar av Malmö stads ärendehandbok.

Den nu gällande versionen av ärendehandboken (version fyra) beslutades av avdelningschef för intern ledning och stöd den 24 september 2020. Det framgår dock inte av ärendehandboken att det är avdelningschefen som fattat beslutet.

I den nu gällande delegationsordningen för kommunstyrelsen framgår att kommunstyrelsen har delegerat till avdelningschef för intern ledning och stöd att besluta i ärende om Beslut om revidering av Malmö stads ärendehandbok av icke principiell natur. I delegationsordning kommenteras även att ärendehandboken motsvarar tillämpningsanvisningar för stadens ärendehanteringsprocess.

3.2 Styrdokument beslutade av kommunfullmäktige

Inom Malmö stad finns ett antal styrdokument som har påverkan på ärendeprocessen och hur ett ärende ska beredas. Av ärendehandboken framgår ett antal relevanta styrdokument.⁶ Utan att det närmare preciseras när besluten fattades eller vad kommunfullmäktige beslutade nämns att kommunfullmäktige bland annat har antagit följande planer.⁷

- Utvecklingsplan för jämställdhetsintegrering⁸
- Strategisk utvecklingsplan för arbetet mot diskriminering i Malmö stad⁹
- Utvecklingsplan för arbetet med barnets rättigheter i Malmö stad¹⁰

Utöver dessa styrdokument finns även andra beslut av kommunfullmäktige som kan påverka ärendeprocessen och hur ett ärende ska beredas men som inte framgår av ärendehandboken. Bland annat kan sammanfattningsvis nämnas följande.

- Policy avseende Malmö stads arbete med att tillgodose de nationella minoriteternas rättigheter¹¹

Syftet med policyn är att säkerställa att Malmö stad arbetar aktivt med att tillgodose de nationella minoriteternas rättigheter utifrån rådande lagstiftning. Samtliga nämnder och förvaltningar i Malmö stad har ansvar för att upprätthålla de principer som policyn avser och ta fram konkreta mål och åtaganden i relation till denna.

⁶ Ärendehandboken s. 7

⁷ Ärendehandboken s. 40

⁸ Antagen av kommunfullmäktige 30 augusti 2007

⁹ Antagen av kommunfullmäktige 22 maj 2014

¹⁰ Antagen av kommunfullmäktige 27 april 2017

¹¹ Antagen av kommunfullmäktige 18 juni 2020

- Trygghets- och säkerhetspolicy för Malmö stad¹²

Av policyn framgår bland annat att trygghets- och säkerhetsarbetet utgår från styr- och ledningssystemet i Malmö stad vilket ger goda förutsättningar för en tydlig koppling mellan mål, insats, uppföljning och utvärdering. Systemet bidrar också till att ansvar och roller blir tydliga. Arbetet bedrivs på olika preventionsnivåer och ska genomsyras av de principer som fastställts för trygghets- och säkerhetsarbetet.

- Folkhälsopolicy för Malmö stad¹³

Policyn anger inriktning, värdegrund och förhållningssätt till folkhälsoarbetet och ska vara vägledande för styrning och genomförande av aktiviteter som främjar förutsättningar för god hälsa på lika villkor. Policyn omfattar det handlingsutrymme som Malmö stad har för att åstadkomma bättre folkhälsa för Malmöborna.

- Ett starkt och hållbart näringsliv – Näringslivsprogram för ökad tillväxt, fler växande företag och fler jobb för Malmöbor 2017-2022¹⁴

Av programmet framgår att Malmö stad ska främja initiativ, aktörer och branscher som aktivt arbetar för ett ur alla aspekter hållbart samhälle. För att arbetet ska bli framgångsrikt ska näringslivsprogrammet fokusera på områden med inriktningar utgöra en vägledning för stadens nämnder och bolag i arbetet med näringslivsfrågor.

4 Resultat av granskningen

I detta avsnitt redovisas resultatet av granskningen. Avsnittet är uppdelat utifrån revisionsfrågorna. Under varje revisionsfråga redovisas först bedömningar och eventuella rekommendationer. Därefter följer en redogörelse av iakttagelser från intervjuer, dokumentstudier och stickprov, vilka ligger till grund för bedömningar och rekommendationer.

4.1 Ärendehandboken

Uppfyller ärendehandboken lagkrav och är den utformad så att ärendeberedningsprocessen säkerställs i alla led?

¹² Antagen av kommunfullmäktige 24 maj 2017

¹³ Antagen av kommunfullmäktige 23 november 2010

¹⁴ Antagen av kommunfullmäktige 24 maj 2017

4.1.1 Bedömning

Bedömningen är att ärendehandboken uppfyller lagkrav. Därutöver bedöms ärendehandboken till stor del vara utformad för att säkerställa ärendeprocessen inom staden.

Granskningen visar att det av handboken framkommer ett antal krav på ärendeberedningsprocessen. De krav som ställs är bland annat hämtade från relevant lagstiftning och beslut från kommunfullmäktige. I granskade delar följer handboken lagkrav, och beslut från kommunfullmäktige.

Granskningen visar även att handboken omfattar en stor del av ärendeprocessen. Av intervjuerna framgår dock att handboken inte alltid ger ett konkret stöd i ärendeprocessen och det efterfrågas tydligare stöd i handläggningen kring konsekvensanalyser. Det framgår även att ärendehandboken mer ses som en introduktion för nyanställda. Stöd i att handlägga ärenden fås främst genom kollegialt utbyte.

Granskningen visar även att när den senaste versionen av ärendehandboken beslutades så följdes inte kommunstyrelsens delegationsordning i alla delar.

Kommunstyrelsen rekommenderas att:

- Utveckla ärendehandboken så att handläggarna får ett stöd i hur olika perspektiv och konsekvenser ska beaktas i handläggningen av ärenden.
- Säkerställa ärendeprocessens följsamhet till styrdokument från kommunfullmäktige, exempelvis genom att ärendehandboken utformas så att relevanta styrdokument beslutade i kommunfullmäktige framgår.
- Säkerställa att beslut om ärendehandboken fattas i enlighet med kommunstyrelsens delegationsordning.

4.1.2 Iakttagelser som ligger till grund för bedömning och rekommendationer

I ärendeprocessen är det främst lagkrav i kommunallagen, förvaltningslagen och språklagen som är aktuella. De lagkrav som ställs är ofta övergripande och inte detaljerade. Malmö stads ärendehandbok förtydligar lagkraven.

Enligt kommunallagen ska exempelvis ärenden som beslutas av kommunfullmäktige beredas.¹⁵ Kommunstyrelsen ska ges tillfälle att yttra sig och ska ge

¹⁵ 5 kap. 26 § kommunallagen

förslag till beslut i ett ärende.¹⁶ Av förvaltningslagen framgår bland annat att en myndighet ska vara saklig och opartisk samt att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.¹⁷ I språklagen framgår att språket i offentlig verksamhet ska vara vårdat, enkelt och begripligt.¹⁸

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att kommunstyrelsen har verksamhetsansvar för den kommunövergripande ärende- och nämndsprocessen.¹⁹ Inom Malmö stad har det tagits fram en gemensam ärendehandbok. I ärendehandboken framställs många krav på ärendeprocessen som inte direkt följer av lagkrav men som förtydligar en gemensam tolkning för Malmö stad.

Efter dokumentstudier av ärendehandboken och stickproven framkommer att ärendehandboken följer uppställda lagkrav.

Av ärendehandboken framgår att den ska vara en hjälp för tjänstepersoner i det dagliga arbete, när man bereder ett ärende, kommunicerar med en medborgare eller skapar och söker information.²⁰ Ärendehandboken innehåller många delar som tjänstepersoner behöver beakta i sitt arbete. Ibland är det övergripande beskrivet men ibland är det mycket detaljerat. Utifrån det övergripande syftet med ärendehandboken kan det behövas förtydligas vem som är mottagare av information och om det övergripande syftet med ärendehandboken uppnås.

Vid intervjuerna framkommer att många känner till handboken men att få använder sig av den i det dagliga arbetet. Vid intervjuerna framhölls att ärendehandboken framförallt är användbar vid introduktion av nyanställda. Flera av intervjupersonerna har arbetat som handläggare under flera år och har skrivit flera ärenden till nämnd. Intervjupersonerna framhöll att det främst är genom kollegialt utbyte som ärendeprocessen säkerställs. Genom att diskutera ärenden och hur ärenden ska hanteras med kollegor, chefer eller nämndsekreterare samordnas ett arbetssätt mellan kollegor. När ärendehandboken och arbetssätt ändras finns risk för att detta inte får genomslag i ärendehandläggningen om lärandet främst sker genom kollegialt utbyte.

¹⁶ 5 kap. 28 § kommunallagen

¹⁷ 5 och 9 §§ förvaltningslagen

¹⁸ 11 § språklagen

¹⁹ 3 § reglemente för Malmö kommunstyrelse, antagen av kommunfullmäktige 17–18/12 1991 § 303, bih 207, senast reviderad 31/3 2021 § 100

²⁰ Ärendehandboken, s. 7

I Malmö stad finns ett flertal styrdokument som tjänstepersoner måste beakta i sin handläggning. Gällande styrdokument finns listade på en sida på intranätet Komin. I ärendehandboken hänvisas till några av dessa styrdokument, ibland mer utförligt men ibland endast som att ”kommunfullmäktige har beslutat om...” eller liknande. Intentionen med ärendehandboken är att på ett utförligt sätt stödja tjänstepersonerna i sin handläggning. Det är därför viktigt att ärendehandboken omfattar eller hänvisar till övriga relevanta styrdokument på ett tydligt sätt så att tjänstepersonerna vet var ytterligare information finns.

Några intervjupersoner uppger att ärendehandboken kan behöva utvecklas i den del den ska stödja förvaltningarna och handläggarna i att göra konsekvensanalyser. Det kan vara svårt att veta vad som krävs av de olika konsekvensanalyserna och ärendehandboken kan behöva ge mer stöd kring hur en konsekvensanalys ska genomföras, exempelvis i en barnkonsekvensanalys, jämställdhetsanalys, ekonomiska konsekvenser eller frågor kring minoriteter.

Den nu gällande ärendehandboken är den fjärde versionen av handboken. Av handboken framgår inledningsvis att kommunstyrelsen är dokumentägare och beslutsdatum för den senaste versionen. Det framgår dock inte att beslutet är fattat av avdelningschef för intern ledning och stöd på delegation från kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen arbetsutskott beslutade den 3 december 2018 att ge stadskontoret i uppdrag att framöver besluta om förändringar av Malmö stads ärendehandbok. Av kommunstyrelsens delegationsordning beslutad den 1 augusti 2020 framgår att kommunstyrelsen har delegerat till avdelningschef för intern ledning och stöd att fatta beslut i ärendet Beslut om revidering av Malmö stads ärendehandbok av icke principiell natur. Den senaste versionen av ärendehandboken beslutades den 24 september 2020.

Enligt delegationsordningen ska beslut som fattas på delegation dokumenteras skriftligt. Dokumentationen av delegationsbeslut ska inkludera diarienummer, datum, beslutstyp, beslut och delegat. Enligt uppgift från stadskontoret har delegationsbeslutet inte dokumenterats skriftligt.

Under hösten 2021 planeras för en översyn av ärendehandboken och en ny version kommer därefter beslutas.

4.2 Nämndspecifika styrdokument

Har nämnden och styrelsen beslutat om egna styrdokument kring ärendehandläggning och är dessa i så fall förenliga med lagkrav och ärendehandboken?

4.2.1 Bedömning

Granskningen visar att kommunstyrelsen, miljönämnden och tekniska nämnden har egna styrdokument kring ärendehandläggning som tagits fram av respektive förvaltning. Bedömningen är att kommunstyrelsens och miljönämndens styrdokument är förenliga med lagkrav, men inte helt förenliga med ärendehandboken. Tekniska nämndens styrdokument bedöms inte vara helt förenliga med vare sig lagkrav eller ärendehandboken.

Fortsättningsvis visar granskningen att den interna ärendehandbok som finns på kommunstyrelsens förvaltning, stadskontoret, inte har uppdaterats sedan den togs fram 2017 och därmed inte överensstämmer med aktuell version av den kommungemensamma ärendehandboken.

Granskningen visar att tekniska nämndens förvaltning, fastighets- och gatukontoret, har tagit fram styrdokument rörande ärendeprocessen men att de inte är formellt beslutade. Två avvikelser har framkommit i granskningen av tekniska nämndens styrdokument. Den första avvikelsen utgörs av att det framgår att ”att-satser” ska användas vid beslut och förslag till beslut, istället för fullständiga beslutsmeningar och numrerade beslutsförslag som ärendehandboken förordar. Den andra avvikelsen utgörs av att handlingar i nämndsärendeprocessen inte diarieförs när de upprättas utan först när protokollet justerats vilket kan anses vara oförenligt med lagkrav.

Granskningen av miljönämndens styrdokument visar att miljöförvaltningen tagit fram omfattande dokumentation rörande ärendeprocessen. Dessa styrdokument bygger på den gemensamma ärendehandboken och är anpassade efter verksamheten, bland annat med hänsyn till att nämnden och dess förvaltning använder ett annat ärendehanteringssystem än övriga staden. Miljönämnden använder dock Platina för hanteringen av nämndshandlingar, i enlighet med stadens riktlinjer. En avvikelse har noterats och det är avsaknaden av de olika konsekvensanalyser och konsekvensbeskrivningar ärendehandboken ställer krav på, med undantag för beaktande av barnkonventionen.

Kommunstyrelsen rekommenderas att:

- Säkerställa att stadskontorets interna ärendehandbok överensstämmer med aktuell version av stadens gemensamma ärendehandbok.

Miljönämnden rekommenderas att:

- Säkerställa att nämndspecifika styrdokument inkluderar de olika konsekvensanalyser och konsekvensbeskrivningar som framgår av stadens gemensamma ärendehandbok.

Tekniska nämnden rekommenderas att:

- Säkerställa att handlingar till tekniska nämndens sammanträden diarieförs snarast efter upprättande.
- Använda numrerade beslutsförslag och beslut formulerade som självständiga meningar i berörda delar av ärendeprocessen.

4.2.2 Iakttagelser som ligger till grund för bedömning och rekommendationer

Kommunstyrelsens förvaltning, stadskontoret, har en intern ärendehandbok som upprättades 2017. Genom intervjuer med tjänstepersoner på stadskontoret framgår att den interna ärendehandboken inte har uppdaterats sedan den togs fram, och att ett revideringsarbete kommer löpa parallellt med att stadens övergripande ärendehandbok uppdateras under hösten 2021. Sedan den interna ärendehandboken togs fram 2017 har den stadsgemensamma ärendehandboken reviderats vid två tillfällen; 2018 och 2020. Dessutom har stadskontorets organisation förändrats sedan 2017. Sammantaget innebär detta att stadskontorets interna ärendehandbok inte är helt förenlig med gällande version av stadens gemensamma ärendehandbok.

Tekniska nämndens för granskningen relevanta styrdokument utgörs av två rutiner för nämndsekreteraren rörande nämndsprocessen respektive hantering av ärenden till nämndens presidium. Rutinerna förhåller sig till ärendehandboken och är mycket mer detaljerade och verksamhetsanpassade än det kommungemensamma styrdokumentet, men det framgår inte att de är formellt beslutade eller vem som ansvarar för dem. Granskningen visar på två brister i det styrdokument som rör nämndsprocessen. Dels beskrivs att beslutsförslag i tjänsteskrivelser ska formuleras med ”att-satser”, dels framgår att tekniska nämnden inte diarieför underlag i ärenden förrän mötesprotokollet justerats och besluten registrerats i ärendehanteringssystemet Platina. Detta trots att underlagen publiceras både internt (Meetings+) och externt (medborgarportalen på malmo.se). Samtidigt som diarieföring inte är föremål för granskningen så kan detta förfarande innebära svårigheter för tjänstepersoner, revisionen, media och allmänheten att spåra och ta del av nämndens ärenden. Förfarandet kan dessutom anses vara oförenligt med lagkrav, 2 kap. 10 § TF och 5 kap. 1 § OSL. En tjänsteskrivelse ska diarieföras eller hållas ordnad på

annat sätt. Av granskningen framgår att tekniska nämndens handlingar först hålls ordnade på annat sätt och att de sedan blir diarieförda i ett senare skede. Allmänna handlingar ska diarieföras så snart de blivit upprättade. Eftersom tekniska nämndens handlingar ska diarieföras kan de inte också inledningsvis hållas ordnade på annat sätt.

Granskningen visar även att fastighets- och gatukontorets avdelning för struktur och stöd har beslutat om verksamhetsplan för 2021 i vilken det framgår att verksamhetens ärendeprocess ska utvecklas för att bli mer effektiv och digital. Det framgår av verksamhetsplanen att det i huvudsak är hantering av motioner och Malmöinitiativ som avses, samt hur dessa ärenden fördelas internt. Inom fastighets- och gatukontoret pågår ett arbete med att utveckla en intern ärendehandbok.

Miljönämnden använder systemstödet Vision för sin ärendehantering, och Platina för delar av nämndsprocessen. Detta kan vara en bakomliggande orsak till den struktur och tydlighet som återfinns i de styrdokument som varit föremål för granskningen. De granskade styrdokumenterna berör bland annat nämndsprocessen, tjänsteskrivelser och remisser. Av genomförda intervjuer med tjänstepersoner på miljöförvaltningen, samt granskning av styrdokumenterna, framgår att nämndens styrdokument bygger på den gemensamma ärendehandboken och är anpassade till verksamhetens behov. Nämndens styrdokument är också mycket mer detaljerade och verksamhetsanpassade än den stadsgemensamma ärendehandboken, och är delvis formulerade som checklistor. En avvikelse har dock noterats och det är avsaknaden av de olika konsekvensanalyser och -beskrivningar ärendehandboken ställer krav på. Undantaget är redogörelse för beaktande av barnkonventionen, vilket återfinns i miljönämndens styrdokument.

4.3 Beredning av ärenden

Säkerställer nämnd/styrelse att ärenden bereds i enlighet med lagkrav och styrdokument?

4.3.1 Bedömning

Bedömningen är att kommunstyrelsen, miljönämnden och tekniska nämnden säkerställer att ärenden bereds i enlighet med lagkrav. Samtidigt bedöms att ärenden endast till viss del bereds i enlighet med generella och nämndspecifika styrdokument.

Granskningen visar att kommunstyrelsen, miljönämnden och tekniska nämnden i sin beredning iakttar de krav som ställs i lagstiftningen vad gäller exempelvis styrelsens beredning av ärenden till kommunfullmäktige och de krav på språket som framgår av språklagen.

Granskningen visar dock att de krav som ställs på beredningen i ärendehandboken inte till fullo beaktas i ärendeprocessen. Av ärendehandboken framgår att konsekvensanalyser för bland annat jämställdhet, jämlikhet och barnets rättigheter ska genomföras under vissa omständigheter men genomförda stickprov visar att detta inte alltid redovisas eller sker. Av intervjuerna framkommer det att handläggarna under beredningen överväger konsekvenser av olika beslut men att det inte alltid framkommer av det underlag som presenteras för nämnden eller styrelsen.

Av intervjuerna framgår vidare att handläggarna upplever att det vid hanteringen av remisser råder tidsbrist vilket innebär att alla konsekvenser av ett beslut inte hinner analyseras. Det har även framkommit att det inte alltid är tydligt vad som förväntas av remissinstanser kring de olika konsekvensbedömningarna när ett ärende skickas på remiss.

Granskningen visar också att handläggarna behöver mer stöd i att genomföra relevanta konsekvensbeskrivningar.

Granskningen visar att de nämndspecifika styrdokumenterna följs.

Kommunstyrelsen rekommenderas att:

- Utveckla ärendeprocessen så att olika perspektiv och konsekvenser bereds innan ett ärende läggs fram för kommunstyrelsen.
- Säkerställa att det i ärendeprocessen tydliggörs vem som ansvarar för att genomföra konsekvensanalyser när flera nämnder är involverade i ett ärende.
- Säkerställa att handläggarna får ett stöd i hur olika perspektiv och konsekvenser ska beaktas i handläggningen av ärenden.

Miljönämnden rekommenderas att:

- Utveckla ärendeprocessen så att olika perspektiv och konsekvenser bereds innan ett ärende läggs fram för nämnden

Tekniska nämnden rekommenderas att:

- Utveckla ärendeprocessen så att olika perspektiv och konsekvenser bereds innan ett ärende läggs fram för nämnden

4.3.2 lakttagelser som ligger till grund för bedömning och rekommendationer

I granskningen har tre stickprov granskats på kommunstyrelsen, miljönämnden och tekniska nämnden. Stickproven har granskats utifrån ett antal lagkrav.

Bland annat har språklagens krav på språket i offentlig verksamhet samt kommunallagens krav på beredning och protokoll granskats. Utifrån de lagkrav som granskats har stickproven inte visat på brister i nämndernas och styrelsens beredning.

Utöver lagkrav uppställs ett antal krav på handläggning och beredning i bland annat ärendehandboken. Kommunfullmäktige har även antagit planer för jämställdhetsintegrering, antidiskriminering och barnets rättigheter.

I ärendehandboken framkommer krav på att olika perspektiv och konsekvenser ska utredas i ärendet eller tas med i tjänsteskrivelsen inför att ärendet går till nämnden. Exempelvis ska statistik könsuppdelas, en bedömning av barnets bästa ska göras, befarade ekonomiska konsekvenser ska redovisas och om förslaget innebär en kostnad ska det framgå hur finansieringen ser ut. Samtidigt behöver inte alla perspektiv och konsekvenser beaktas i alla ärenden. Det framkommer av ärendehandboken att det ska ske när det är relevant.

Av stickproven framgår att ingen av nämnderna eller kommunstyrelsen har beaktat eller redovisat samtliga perspektiv och konsekvenser. Vad gäller de ekonomiska konsekvenserna visar stickproven att det inte finns med någon mer utvecklad analys och redovisning av ekonomiska konsekvenser i ärendena och det framgår därför inte heller hur kostnader ska finansieras. Miljönämnden har i sina ärenden en rubrik för barnrättsperspektiv men saknar bedömning kring jämlikhets- och jämställdhetsperspektiven samt de ekonomiska konsekvenserna. Tekniska nämnden har i sina ärenden inte uttryckligen beaktat perspektiven och konsekvenserna. Inte heller kommunstyrelsen skriver ut dessa perspektiv och konsekvenser. Vid intervjuerna har det framkommit att perspektiven inte varit relevanta att bedöma. Det behöver emellertid inte vara en brist att det inte gjorts bedömningar kring de olika perspektiven och konsekvenserna. Det framgår dock inte av det skriftliga material som lämnas till nämnd och styrelse vilka bedömningar som förvaltningarna gjort kring dessa frågor. Av intervjuerna framgår det inte heller att detta skulle lyftas vid sammanträdet med nämnd eller styrelse.

Från samtliga intervjupersoner har det framförts att det kan vara svårt att veta när och i vilken omfattning olika perspektiv och konsekvenser är relevanta att bedöma. Ett stöd i denna bedömning kan ges i handboken men kan även ges i utbildning eller diskussioner kring hur kraven i ärendeprocessen uppfylls. Vid intervjuerna har det framkommit att det har varit särskilt svårt att bedöma de ekonomiska konsekvenserna.

Vid intervjuerna framgår att det finns en skillnad mellan ärenden som initieras på förvaltningen och när nämnden ska svara på en remiss. När en remiss ska besvaras finns ofta en tidspress, det finns inte så mycket tid att handlägga ett ärende. Trots tidspressen ska de olika perspektiven beaktas och konsekvenser utredas. Vid intervjuerna framkom att handläggarna försöker göra så mycket de hinner kring utredning men att den korta tiden gör att det är svårt att hinna med allt. Vid intervjuerna framfördes att det är viktigt att stadskontoret så fort som möjligt skickar över remisser till fackförvaltningarna för att ge så mycket tid som möjligt för hanteringen.

Flera av de granskade stickproven är remisser internt inom staden. Det framkommer att nämnderna yttrar sig över förslaget utifrån sitt ansvar i grunduppdraget men vad gäller de olika perspektiven och konsekvenserna som ska bedömas visar stickproven brister. När yttranden sammanställs efter remissomgången behöver de olika perspektiven och konsekvenserna lyftas fram. Redan när ärendet skickas på remiss är det en fördel om nämnden eller styrelsen är tydlig med vad yttrandet ska besvara för att skapa förutsättningar för att ärendet är tillräckligt berett inför beslutsfattande efter remissomgången. Det finns annars risk för att ärendet inte är tillräckligt berett när beslut ska fattas.

Vad gäller stickprovet av markanvisningspolicyn så beslutade kommunfullmäktige den 10 december 2020 om en minoritetsåterremiss av ärendet. Av protokollet från kommunfullmäktige framgår att återremissen beslutades mot bakgrund av att kommunstyrelsens arbetsutskott beslutade om att anta ett ändringsyrkande som inte var berett. Kommunfullmäktige återremitterade ärendet till tekniska nämnden. Efter beredning antog kommunfullmäktige den 29 april 2021 markanvisningspolicyn enligt ändringsyrkandet i kommunstyrelsens arbetsutskott. Av handlingarna framkommer således att ärendet inte var berett i den utsträckning som behövdes inför beslut i kommunfullmäktige.

Stadskontoret bereder ärenden från nämnderna inför beslut i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Handläggaren på stadskontoret ska gå igenom ärendet, beakta de olika perspektiven och konsekvenserna och ge en över-

gripande Malmö stad-blick på ärendet. Vid intervjuerna har det framkommit att det har funnits ärenden som inte har kunnat gå vidare till beslut i kommunfullmäktige på grund av brister i nämndernas underlag. I de fall stadskontorets handläggare tidigt varit delaktig i fackförvaltningens hantering har hantering på stadskontoret blivit mer effektiv.

I granskningen har främst den gemensamma ärendehandboken bedömts i stickproven. Nämnderna och styrelsen har även tagit fram egna styrdokument.

Inom kommunstyrelsens förvaltning togs det fram en förvaltningsspecifik ärendehandbok 2017, Stadskontorets ärendehandbok. Av intervjuerna framgår att Stadskontorets ärendehandbok inte tillämpas i ärendeprocessen.

Miljönämndens förvaltning har flera olika styrdokument för sin ärendeprocess. Stickprov och intervjuer har visat att dessa styrdokument följs när ett ärende bereds.

De styrdokument som reglerar ärendeprocessen inom tekniska nämndens förvaltning är få och kortfattade. Det framgår inte heller att de är formellt beslutade. Stickproven och intervjuerna visar att de följs.

I sammanhanget kan nämnas att kommunfullmäktige i februari 2021 gav kommunstyrelsen i uppdrag att stödja övriga nämnder i framtagandet av en modell för hållbarhetsanalyser. Denna modell ska kunna innehålla alla de relevanta perspektiven, socialt, ekonomiskt och miljömässigt.

4.4 Protokoll

Uppfyller protokoll från nämnd och styrelse lagkrav och krav i styrdokument?

4.4.1 Bedömning

Bedömningen är att kommunstyrelsen och miljönämnden upprättar protokoll utifrån lagkrav och styrdokument. Även tekniska nämnden bedöms upprätta protokoll utifrån lagkrav men inte fullt i enlighet med ärendehandboken.

Granskningen visar att inga avvikelser noterats i kommunstyrelsens och miljönämndens protokoll. En avvikelse i tekniska nämndens protokoll har noterats, i form av att nämnden använder ”att-satser” istället för självständigt formulerade beslutsmeningar och numrerade beslutsförslag.

Tekniska nämnden rekommenderas att:

- Använda numrerade beslutsförslag och beslut formulerade som självständiga meningar i berörda delar av ärendeprocessen.

4.4.2 lakttagelser som ligger till grund för bedömning och rekommendationer

Protokollsutdrag från miljönämnden, tekniska nämnden och kommunstyrelsen avseende de tre stickprovsärendena har granskats. Granskningen visar att miljönämnden och kommunstyrelsen upprättar protokoll utifrån lagkrav och styrdokument. Vidare framgår av granskningen att tekniska nämnden upprättar protokoll utifrån lagkrav men inte fullt i enlighet med ärendehandboken eftersom nämndens protokoll innehåller beslut formulerade som ”att-satser”. Även fast det framgår att protokoll ska föras på ordförandens ansvar²¹ så fastslås det i ärendehandboken att i Malmö stad ska beslut formuleras som självständiga meningar. Beslutsförslagen ska numreras under varje beslutsinstans även om det bara är ett enda beslut. Självständiga beslutsmeningar gör det tydligare och lättare att förstå besluten.

Tekniska nämnden och miljönämnden har uppdaterade interna styrdokument som rör protokollhantering. I avsnitt 4.2 ovan noteras dock att det inte framgår att tekniska nämndens styrdokument är formellt beslutat. Kommunstyrelsen har en intern ärendehandbok som bland annat berör protokollhantering, men detta styrdokument har inte uppdaterats sedan det beslutades 2017 vilket beskrivs ovan i avsnitt 4.2.

I stickproven har det ingått att jämförande granska uppgifter i tjänsteskrivelser och protokollförda beslut i nämnd och styrelse med kommunfullmäktiges protokollsutdrag. Granskningen visar att i stickprovsärendena är uppgifter från tjänsteskrivelser och nämnds- och kommunstyrelsebeslut intakta och korrekta i kommunfullmäktiges protokollsutdrag, inga avvikelser har noterats.

²¹ 6 kap. 35 § och 5 kap. 65 § kommunallagen

Stadsrevisionens uppdrag

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Malmö granskar nämnders och styrelserns ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna i revisorskollegiet och de sakkunniga revisorerna på revisionskontoret.

Utifrån resultatet i granskningen lämnas ofta rekommendationer till de granskade nämnderna och bolagen. Rekommendationer lämnas när revisorerna ser brister i verksamheten och syftar till att förbättra verksamheten. Stadsrevisionen följer upp om nämnden eller bolaget har genomfört åtgärder för att följa revisorernas rekommendationer.

Fördjupade granskningar rapporteras i sin helhet i enskilda rapporter som publiceras på [Stadsrevisionens hemsida](#). För varje nämnd och bolag skrivs dessutom en årsrapport som sammanfattar det gångna årets granskning och ger de förtroendevalda revisorerna underlag för sin ansvarsprövning utifrån kommunallagen.