

Göran Björklund
Carl Morberg
Lars-Olof Danielsson
033 35 70 00

Svar på revisionsrapport - Granskning av Kommunstyrelsens ärendeberedning i Borås Stad

Kommunstyrelsens beslut

Kommunstyrelsen anser att Stadsrevisionens kritik angående Kommunstyrelsens ärendeberedning i huvudsak saknar fog och översänder upprättat svar till Stadsrevisionen.

Sammanfattning

Stadsrevisionen har granskat Kommunstyrelsens beredning av ärenden och om denna är ändamålsenlig och förenlig med lagstiftarens krav. Granskningen har resulterat i en rapport och ett sammandrag daterat den 11 februari 2019. Kommunstyrelsen har uppmanats att avge sina synpunkter på rapporten senast den 17 juni 2019.

Ärendet i sin helhet

Ärendeberedning

Trots att rapporten upprättats under 2019 och tiden för Kommunstyrelsens yttrande ännu inte gått ut har rapporten refererats och Stadsrevisionens slutsatser i rapporten förts fram av ordföranden i andra revisorsgruppen vid Kommunfullmäktiges behandling av årsbokslut för 2018, som om rapporten vore genomgången av slutligt avhandlad. Någon djupare respekt för den demokratiska gången och möjligheten för granskad nämnd, i det här fallet Kommunstyrelsen, att framföra synpunkter på rapportens innehåll synes inte finnas hos i vart fall andra revisorsgruppens ordförande. Det ger lätt uppfattningen att Kommunstyrelsens yttrande inte kommer att ha så stor betydelse för Stadsrevisionens slutliga bedömning.

I rapportens inledning anges att granskningen inte omfattar handläggning och beredning av ”individärenden”. Detta torde innebära att granskade ärenden är sådana där överklagandet av besluten endast kan ske med genom laglighetsprövning enligt Kommunallagen.

Till en början kan konstateras att det i Förvaltningslagen 3 § uttryckligen anges att paragraferna 9 andra stycket, 10 – 12, 16 – 20 och 23 – 49 inte ska tillämpas vid handläggning av sådana ärenden hos myndigheter i kommuner och landsting där besluten kan laglighetsprövas genom att överklagas enligt 13 kap kommunallagen. Bland de undantagna reglerna finns bl a reglerna om jäv, hur

ärenden inleds, beredning av ärenden, där kraven på myndighetens utredningsansvar finns preciserade, remisskravet, hur beslut fattas, motiveras och dokumenteras samt reglerna för överklagande av beslut. Istället får Kommunallagens regler tillämpas i dessa delar.

Enligt 4 kap 20 § Kommunallagen får varje ledamot i nämnden väcka ärenden i nämnden. Det är således upp till Kommunstyrelsens ledamöter att väcka de ärenden var och en av dessa finner lämpligt. Något krav på kvaliteten eller formen för ärendens väckande finns inte. Med några få undantag är det således förbehållet ledamöterna, d v s förtroendevalda, att bestämma vilka ärenden som alla ska företas till Kommunstyrelsen. Det är därmed också rimligt att det är de förtroendevalda som bestämmer omfattningen av utredningen, som ligger till grund för kommande beslut i Kommunstyrelsen. Den formen som Stadsrevisionen synes förorda, med inledning och utredning av ärenden inklusive förslag till beslut, gärna med flera variationer, helt utan inblandning av de som har ensamrätten att sedan bestämma om ärendet ska väckas i Kommunstyrelsen och sedan beslutet, synes naiv och synnerligen arbetskrävande. Man skulle också kunna se den som aningens respektlös mot det demokratiska beslutssystem vi har, med beslutanderätten förlagd till de folkvalda.

I Stadsrevisionens rapport slås i inledning fast att beslut i Kommunfullmäktige ska beredas före beslutsfattandet och att beredningen är reglerad i ”principiella lagar och förarbeten”. Vidare anges att beredningsprocessen ska vara transparent så att det tydligt kan utläsas hur ärenden initierats, vem eller vilka som har ansvaret för olika delar av ett beslutsunderlag och på vilket sätt ärendet har beretts i olika led i organisationen. Det är korrekt att de flesta beslut i Kommunfullmäktige måste föregås av beredning. Det regleras i 5 kap 26 § Kommunallagen. Där anges att innan ett ärende avgörs av fullmäktige, ska det ha beretts antingen av en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning. Därtill anges i 5 kap 28 § andra stycket Kommunallagen att styrelsen ska lägga fram förslag till beslut i ett ärende, om inte någon annan nämnd eller en fullmäktigeberedning har gjort det. Det är således viktigt att Kommunstyrelsen lägger fram ett förslag till beslut i Kommunfullmäktige, för de av Kommunstyrelsens ärenden som går dit. Vem som framställt yrkande i respektive nämnd och i styrelsen framgår uttryckligen av nämndens och styrelsens respektive protokoll. Något krav på att viss tjänstemannaberedning eller att det framgår vilken eller vilka tjänstepersoner som deltagit i beredningen inför Kommunstyrelsens förslag till Kommunfullmäktige finns inte.

Trots avsaknad av lagstöd kring tjänstepersoners närvaro i Kommunstyrelsens beredning av ärenden slås i rapporten ändå fast att det är den anställda tjänstepersonen som ska ta fram underlag till de politiska besluten och underlagen ska omfatta bedömningar som hjälper de förtroendevalda att se vilka sakliga och rättsliga utrymmen det finns för att fatta olika former av beslut. Det är nog oomtvistat att anställda tjänstepersoner i olika professioner ska utföra sina uppgifter de är anställda för och att allt det hjälper de förtroendevalda att fatta såväl lagliga som kloka beslut. Något lagkrav att anställda ska få sina åsikter eller sitt underlag redovisat finns det dock inte.

Trots detta förekommer det, när tjänstepersonen anser det befogat, rena tjänstemannapromemorior i vissa ärenden, som beskriver rena sakförhållanden eller är en bedömning i en viss sakfråga. Detta är något Stadsrevisionen inte ens nämner i sin rapport.

Det finns inte heller något lagstöd för viss kvalitet på beredningen, vilket även Stadsrevisionen redovisar i revisionsrapporten under punkten 2.2.3 Kommunallagen (KL).

Under punkten 2.2.5 Ärendeberedning – Normering och vägledning refereras utdrag ur den SOU (2015:24) som har legat till grund för den Kommunallag vi har nu. Rapporten har särskilt lyft fram förvaltningens roll med att ta fram underlag för de förtroendevalda för att öka transparensen för medborgarna och för att stärka minoritetens möjlighet till inflytande. De delar som åberopats låg till grund för ett förslag där Direktören fick ett ansvar för att det finns ett underlag till samtliga beslut som styrelsen ska behandla och att besluten verkställs. Den delen av utredningens förslag ledde emellertid inte till någon lagstiftning, bl a till följd av kritik från SKL.

Det framförs också kritik mot att det i instruktionen till Kommunchefen inte har någon information om Kommunchefens roll eller uppgift när det gäller ärendehandläggning eller ärendeberedning, punkt 2.3.3 Stadsrevisionens iakttagelser av lokala styrdokument och rutiner. Detta innebär att ansvaret för att ärendena är korrekt och tillräckligt beredda för beslut, ligger kvar hos Kommunstyrelsen.

Stadsrevisionen har på flera ställen angett att otydligheten om vem som har fört fram visst underlag till beslut gör deras arbete med att bedöma ansvarsutkrävandet otydlig. Kommunstyrelsen har svårt att se Stadsrevisionens problem. Det är alltid nämnden, i det här fallet Kommunstyrelsen, som har ansvaret för de beslut som fattas och att underlaget för beslutet är tillräckligt.

I rapporten anges att det genomförts ett antal intervjuer men det anges inte med vem. Under avsnittet 2.4.1 Intervjuer om Kommunstyrelsens ärendeberedning anges att ”*en intervjuad* har uttryckt något, *en annan intervjuad* beskriver något annat, *flera av de intervjuade* har uppgett något och enligt *flera av de intervjuade* präglas något av något annat. Under underrubriken Kommunallagens roll har *några intervjuade* menat något, *andra intervjuade* menat något annat och att *flera intervjuade* har uppgett något. Referat om vad en, annan, flera, samtliga eller de flesta av de intervjuade har framfört muntligt återkommer även under rubrikerna Tjänstemännens roll och Tjänsteskrivelser. Förfaringssättet, åtminstone så som det redovisas i rapporten, uppfyller inte kraven på saklighet när det för läsaren inte framgår tydligt hur många som intervjuats, vilka frågor som har ställts, hur många som har svarat vad eller ens hur många ”flera” av de intervjuade är.

Det ger närmast skenet av Stadsrevisionen har haft en uppfattning i förväg om att tjänsteskrivelse är den enda tillåtna beredningsformen för sådana ärenden i Kommunstyrelsen som kan överklagas med laglighetsprövning. Den bilden stärks, om än utan tillräckligt underlag för bedömningen, av innehållet i och utformningen av intervjuerna med förre och nuvarande kommunsekreterare. Vid dessa intervjuer framförde de på ett tydligt sätt uppfattningen att den ärendeberedning som

Kommunstyrelsen valt, väl uppfyller Kommunallagen och andra berörda lagar. Deras åsikter om ”kravet” på tjänsteskrivelser finns inte redovisat någon stans i rapporten. Ett förfaringssätt som, mot bakgrund av Stadsrevisionens uppfattning om vikten av att ”professionens” uppfattningar och synpunkter alltid skall framgå, framstår som mycket förvånande.

Under punkten 3 Stadsrevisionens bedömningar drar Stadsrevisionen slutsatser av sin granskning. Enligt Stadsrevisionen krävs det för att tillgodose lagstiftningens krav och intentionerna i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen, kommunallagen och förvaltningslagen en reglering av ärendes beredning som är tydlig och transparent för både förtroendevalda och anställda inom förvaltningen men även för kommunens invånare. Stadsrevisionen drar slutsatsen att den granskade ärendeberedningen inte lever upp till lagstiftningens krav och intentioner. Det hänvisas inte till något speciellt lagrum, trots den allvarliga kritiken. Stadsrevisionen bedömer också att bristen på styrdokument inom området ärendeberedning också är ett avsteg från principen om en tydlig och transparent ordning för ärendens beredning men även här utan att hänvisa till något annat underlag än sitt egen uppfattning. Det anges att det måste framgå att ett eget underlag från en förtroendevald inte varit föremål för tjänstepersoners beredning utan att ange var det finns stöd för sådan uppfattning. Det påstås också att ärendeberedningen i Kommunstyrelsen utgör ett avsteg från god förvaltning i Förvaltningslagen, inriktningen mot tillförlitliga och allsidigt belysta beslutsunderlag i kommunallagen samt att den inte lever upp till lagstiftarens ”krav” om tydlighet och transparens om vem som har författat underlaget och i vilken roll. I ingendera fallen har någon laghänvisning gjorts. Slutligen anser Stadsrevisionen att denna otydlighet försvårar insyn, ansvarsutkrävande och revision.

Kommunstyrelsen delar inte den framförda kritiken och hittar inget stöd i lagstiftning eller andra styrande dokument för de av Stadsrevisionen framförda kraven kring ärendehantering i Kommunstyrelsen utan kritiken synes baseras på Stadsrevisionens egen uppfattning.

Justering av Kommunstyrelsens protokoll

Stadsrevisionen påpekar att under 2018 har nio stycken protokoll inte blivit justerade inom den tidsram som finns i Kommunallagen. Den tidsfrist för justering som hänvisas till är en så kallad kvalificerad ordningsföreskrift och om denna överskrids medför detta inte att besluten blir olagliga (prop 1990/91:117, sid 193) utan endast att överklagandeperioden förlängs. Kommunstyrelsen har självklart ambitionen att justering ska ske inom föreskriven tid.

Stadsrevisionen påstår, utan belägg, att ”avvikelsena medför en risk” för ”försenad verkställighet” och ”försämrade protokollskvalité”. Med det arbetssätt som Kommunstyrelsen tillämpar, med fullständiga och kompletta beslutsunderlag, kan expediering i normalfallet ske utan att avvakta justering. För verkställighet av beslut, som inte kan återställas, avvaktar Kommunstyrelsen alltid inte bara justering, utan även att besluten vunnit laga kraft. Sådana beslut är för övrigt mycket ovanliga hos Kommunstyrelsen. Att överskridande av tidsramen för justering skulle innebära försämrade protokollskvalité vill Kommunstyrelsen bestämt bestrida. Inte i något fall, varken under den angivna perioden eller under överskådlig tid historiskt, har

det förekommit varken att protokollsjustering behövt hänskjutas åter till styrelsen eller att justerare anmält avvikande åsikt. Sammanträdena är öppna för press och allmänhet och direktsänds på webben. De är också möjliga att ta del av efteråt, för de förtroendevalda som utsetts till justerare. Mot bakgrund av ovanstående anser Kommunstyrelsen att det inte ens teoretiskt finns något fog för påståendet att det innebär en ökad risk, om den angivna tidsgränsen överskrids.

Tryckfrihetsförordningen, Arkivlagen och Arkivregler för Borås Stad

Stadsrevisionen framför kritik mot att Kommunstyrelsens bryter mot tryckfrihetsförordningen och arkivregler för Borås Stad. I rapporten hävdar Stadsrevisionen att Kommunstyrelsen expedierar handlingar utan att dessa diarieförs eller anser dem som upprättade genom att publicera dem på Borås Stads webbplats.

Stadsrevisionen hävdar att förhållandet strider mot tryckfrihetsförordningens bestämmelser om när handlingar skall anses upprättade.

En skrivelse som ska till Kommunstyrelsens är tillika ett politiskt förslag från ansvarigt Kommunråd. Datumet för upprättande av en skrivelse är alltid satt till det datum som är för sammanträdet som den behandlas på. Innan dess är det ett politiskt förslag och det kan ändras då initiativtagaren (ansvarigt Kommunråd) ändrar sitt förslag till Kommunstyrelsen.

Formellt är det ett politiskt förslag som först blir upprättat efter mötet och således kan det inte ses som en allmän handling tills efter sammanträdet.

Det finns även stöd för detta i Kommunallag (2017:725) 5 kap. 67 §. Protokoll ska för varje ärende redovisa vilka förslag och yrkanden som har lagts fram och inte tagits tillbaka. I detta fall är det politiska förslag som kan tas tillbaka eller ändras under perioden de återfinns på Borås Stads webbplats fram tills att mötet har hållits, varför de inte ska diarieföras.

För att öka transparensen publiceras handlingar till Kommunstyrelsen på Borås Stads webbplats för att de som bor och verkar i Borås ska kunna ta del av handlingarna innan sammanträdet. Beslutet kan ändras men upprättandedatum är sammanträdesdagen då det faktiska beslutet är taget. Detta förhållande framgår även i skrivelsen som publiceras på Borås Stads webbplats i form av datumstämpel.

Stadsrevisionen framhåller även kritik där de anser att Kommunstyrelsen bryter mot Borås Stads arkivregler genom att det finns problem med det nya ärendehanteringssystemet Ciceron och att systemet inte går att anpassa fullt ut till ärendeberedningen i Kommunstyrelsen. Stadsrevisionen påstår även att diarieförda och expedierade handlingar ändras och därmed gallras, vilket strider mot Borås Stads arkivregler och arkivlagen.

Det är anmärkningsvärt att Stadsrevisionen i ett stycke beskriver att Kommunstyrelsen bryter mot tryckfrihetsförordningen för att Kommunstyrelsen inte diarieför handlingar. I ett annat stycke bryter Kommunstyrelsen mot arkivregler för Borås Stad och arkivlagen för att

skrivelsen diarieförs och sen kan komma att ändras. I detta avseende refererar Stadsrevisionen till samma typ av handling och att den hanteras på olika sätt trots att detta missförhållande har påpekats vid intervjuer och efterföljande faktagranskning av rapporten.

Stadsrevisionen gör en helt felaktig analys i detta avseende vilket Kommunstyrelsen ser som anmärkningsvärt.

Dessutom kritiserar Stadsrevisionen ett verksamhetssystem som Kommunstyrelsen och övriga nämnder använder för ärendeberedningen, Ciceron, och hävdar att detta skulle påverka beredningen av ärenden till Kommunstyrelsen. Ett verksamhetssystem är ett stöd till en viss process och har inget att göra med själva arbetssättet i processen, vilket gör att Kommunstyrelsen ställer sig frågande till Stadsrevisionens konstaterande att verksamhetssystemet skulle påverka arbetssättet. Dessutom är verksamhetssystemet Ciceron väl anpassat till nuvarande arbetssätt vilket även gör att det inte finns någon grund för kritiken.

Ärendehandbok, arbetsrutiner och processbeskrivningar

Stadsrevisionen hävdar att avsaknaden av styrdokument och en tydlig ordning för ärendeberedningen försvårar allmänhetens insyn.

Borås Stad har under 2017/2018 genomfört ett omfattande projekt inom den nämndadministrativa processen med byte av system och i samband med det sett över hanteringen av ärenden till samtliga nämnder inklusive Kommunstyrelsen. Det finns nu väldokumenterat hur detta ska genomföras genom rutiner, mallar, instruktioner och filmer. En stor utbildningsinsats har även genomförts i systemets handläggning och information genom nämndbesök.

Vid Stadsrevisionens intervjuer framfördes att Stadsledningskansliet börjat arbeta med en ärendehandbok för dels Kommunstyrelsen men även övriga nämnder, något som Stadsrevisionen valt att inte redovisa i sin rapport. Likaså nämner inte Stadsrevisionen arbetet med en Gemensam beredningsprocess för Borås Stads nämnder som vid detta tillfälle var ute på remiss och nu är antagen av Kommunchefen.

Andra kommuner och tjänsteskrivelser

Stadsrevisionen hävdar att Borås Stad är den enda kommun i Sverige som inte använder sig av tjänsteskrivelser. Stickprov har genomförts genom manuell granskning av 75 Kommuner och sedan kompletterats med frågor till Kommunens kommunsekreterare i form av en rak fråga:

”Använder man sig av tjänsteskrivelser eller motsvarande i Kommunstyrelsens ärendeberedning?”

Ingen definition av ordet tjänsteskrivelse har skickats med utan det har varit upp till respektive kommunsekreterare att definiera vad ordet tjänsteskrivelse betyder.

Utifrån granskningen som Stadsrevisionen har genomfört utifrån att tillfråga Kommuner om de använder tjänsteskrivelse finns det ingen anledning att betvivla förekomsten av tjänsteskrivelser. Dock behöver man belysa frågan

djupare och analysera mer. Det går inte att konstatera att 289 kommuner gör på ett sätt bara för att de använder någon form av tjänsteskrivelse.

En definition av ordet tjänsteskrivelse är ett förslag från förvaltningen, utan politisk inblandning, till nämnden att ta ställning till eller som Stadsrevisionen beskriver det i sin rapport:

”En tjänsteskrivelse är en tjänstemannaskrivelse som utgör underlag för politiska beslut. Skrivelsen är ett sakkunnigt utlåtande eller bedömning från förvaltningen till nämnden. Tjänsteskrivelsen innehåller ett förslag eller en begäran som syftar till att nämnden ska fatta beslut, till exempel godkänna en åtgärd, fastställa en riktlinje eller liknande.”

Således sker ingen politisk förankring från förvaltningens sida gentemot nämnden utan förvaltningen skriver fram ärenden.

Vid en djupare analys av exempelvis Helsingborg Stad så förekommer det dels tjänsteskrivelse men även ordförandeförslag i vissa ärenden. I en lokaltidning under 2019, i en grannkommun, som använder tjänsteskrivelser kan man se följande citat publicerat.

Våren 2022 skall översiktsplanen vara klar att antas av kommunfullmäktige.

– Men innan dess så har vi haft ett antal möten och föredragningar med politiken, där vi gjort avstämningar så att översiktsplanen stämmer med den politiska viljan. Den ska inte innehålla några överraskningar när den kommer upp till beslut, säger

Kommunstyrelsen hävdar att Stadsrevisionen inte kan dra slutsatsen att 289 kommuner använder tjänsteskrivelser utifrån den definition som finns med i rapporten utan en mer gedigen och analyserande bild måste tas fram för att konstatera förhållanden som Stadsrevisionen påstår.

Sammanfattande bedömning

Hela revisionsrapporten synes grunda sig på en av Stadsrevisionen i förväg bestämt linje, att det endast är tjänsteskrivelser som uppfyller kraven på en korrekt ärendeberedning i Kommunstyrelsen, för sådana ärenden som kan överklagas genom laglighetsprövning. I rapporten anges att det finns lagkrav utan att dessa närmare preciseras. Det åberopas principer utan att närmare ange varifrån dessa principer hämtats, annat än att de är Stadsrevisionens egen uppfattning. Stadsrevisionen refererar utredningsförslaget till den senaste Kommunallagen med förslag på Kommundirektörens utredningsansvar utan att ange att just detta, i sammanhanget centrala, förslag föll vid lagens införande. Intervjuer har gjorts med personal på Kommunstyrelsens förvaltning men vilka som har intervjuats, vad de har fått för frågor och vad de har svarat på respektive fråga har inte redovisats.

Kommunstyrelsen har istället uppfattningen att den beredning som idag finns inför beslut i Kommunstyrelsen väl följer de regler som finns i Kommunallagen. Det är enligt 4 kap 20 § Kommunallagen ledamöterna i Kommunstyrelsen som väcker ärendena i styrelsen. Något lagstadgat kvalitetskrav på beredningen, som ligger till grund för besluten, finns inte.

Kommunstyrelsen anser att det är effektivt att de förtroendevalda är delaktiga redan i ärendets inledning för att om möjligt undvika onödig administration. Därtill konstaterar Kommunstyrelsen att förvaltningen nyttjas väl för att ta fram underlag till beslut och att den av Stadsrevisionen uppmålade motsättningen mellan förtroendevalda och tjänstepersoner inte finns. Tvärtom nyttjas tjänstepersonernas profession för att få fram så fullödiga beslutsunderlag som möjligt. Det är dock alltid nämnden som har ansvar för de beslut som fattas och att det finns tillräckligt och korrekt beslutsunderlag. Kommunstyrelsen har därför väldigt svårt att förstå Stadsrevisionens farhåga för att det blir otydligt från vem ansvar kan utkrävas.

I rapporten har det även framförts kritik mot att det inte finns någon ärendehandbok på nätet. Kommunstyrelsen har ingen avvikande uppfattning om lämpligheten av sådan handbok men har lite svårt att förstå bevekelsegrunden för att Stadsrevisionen inte ens bemödat sig att i sin rapport nämna att sådant arbete pågick under granskningen och rapportförfattarna erhöll besked om det.

Slutligen har det i rapporten angetts att flera av Kommunstyrelsens protokoll inte har justerats inom den tidsram som anges i Kommunallagen. Det finns ingen anledning att påstå annat men Kommunstyrelsen är mycket kritisk till de slutsatser Stadsrevisionen drar av detta faktum. Stadsrevisionen påstår att tidsutdräkten på justeringen försenar verkställigheten och försämrar protokollskvaliteten utan att ange på vilket sätt det skulle ske. Möjligen beror påståendena på att Stadsrevisionen inte har insikt i hur besluten tas fram och expedieras efter sammanträdet. Expediering sker oavsett justering av protokollet, eftersom Kommunstyrelsen sedan väldigt lång tid beslutar om färdiga yttranden eller skrivelser, som kan expedieras så snart beslut har tagits. Samtliga sammanträden i Kommunstyrelsen sänds på webben och kan ses i efterhand, varför risken för kvalitetsbrister på grund av en senare justeringsdatum förefaller obefintlig. Visserligen förskjuts starten på överklagandeperioden men det är knappast en försämring för de som besluten är till för, kommuninvånarna, eller en kvalitetsbrist.

Beslutsunderlag

1. Revisionsrapport från Stadsrevisionen - Granskning av Kommunstyrelsens ärendebereidning i Borås Stad

Beslutet expedieras till

1. Stadsrevisionen, revisionskontoret@boras.se

Ulf Olsson
Kommunstyrelsens ordförande

Svante Stomberg
Kommunchef