

Svar på revisionsrapport - Ärendeberedning i Borås Stads nämnder

Kommunstyrelsens beslut

Kommunstyrelsen översänder upprättat svar till Stadsrevisionen.

Sammanfattning

Stadsrevisionen har vid granskning av nämndernas ärendeberedning undersökt om denna är ändamålsenlig och förenlig med lagstiftarens krav. Granskningen har resulterat i en rapport och ett sammandrag daterat den 17 februari 2020. Kommunstyrelsen har uppmanats att avge sina synpunkter på rapporten senast den 30 september 2020.

Kommunstyrelsen anser att tjänstemannaskrivelser ska vid beslutsärenden alltid utarbetas, för att öka transparensen och stärka förutsättningarna för att objektiva fakta presenteras.

Ärendet i sin helhet

Ärendeberedning

Stadsrevisionen utförde motsvarande granskning av Kommunstyrelsens ärendehantering förra året. Kommunstyrelsen framförde, i yttrande den 17 juni 2019, en del invändningar mot de slutsatser som Stadsrevisionen kom fram till i sin granskning. I nu aktuell rapport redovisas visserligen att Kommunstyrelsen har haft invändningar mot slutsatserna men inga av invändningarna redovisas eller kommenteras på annat sätt. På sätt anges i nu aktuell rapport baseras denna på väsentligen samma material som den förra och slutsatserna synes vara desamma. Något bemötande av Kommunstyrelsens kritik återfinns inte i rapporten. **Kommunstyrelsen vidhåller vad som angavs i yttrandet den 17 juni 2019.**

Enligt 4 kap 20 § Kommunallagen får varje ledamot i nämnden väcka ärenden i nämnden. Det är således upp till nämndens 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 alls ska företas till nämnden. Det är därmed också rimligt att det är de förtroendevalda som bestämmer omfattningen av utredningen, som ligger till grund för kommande beslut i nämnden. Den formen som Stadsrevisionen förordar, med

inledning och utredning av ärenden inklusive förslag till beslut, helt utan inblandning av de som har ensamrätten att sedan bestämma om ärendet alls ska väckas i nämnden och sedan beslutet, synes arbetskrävande.

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. Såvitt kan bedömas, baseras Stadsrevisionens slutsatser i denna del på uttalanden från kommittén ”En kommunallag för framtiden”, SOU 2015:24, där kommittéuttalanden, till stöd för förslaget att ge kommundirektören ett uttalat ansvar för att förse styrelsen med underlag till samtliga beslut och tillse att besluten sedan verkställs, citeras i Stadsrevisionens rapport. Denna del av kommitténs förslag togs emellertid bort i propositionen och kom inte heller att bli en del av Riksdagens beslut om ny Kommunallag. ~~Det förefaller något oegentligt att hänvisa till ”lagstiftarens intentioner” och åberopa kommittéuttalanden, som aldrig lett till lagstiftning, när det är Riksdagen som är den lagstiftande församlingen.~~ 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.

Det finns inte heller något lagstöd för viss kvalitet på beredningen, vilket även Stadsrevisionen redovisar i revisionsrapporten.

Gemensam beredningsprocess – Borås Stads nämnder

Den gemensamma beredningsprocessen för Borås Stads nämnder togs fram i syfte att vägleda förvaltningarna i hur en beredningsprocess kan se ut och ska ses som en rekommendation. Rutinen är fastställd av Stadsdirektören och gäller för alla förvaltningar. Detta framgår på sidan två av rutinen samt att den är fastställd 6 maj 2019.

Som Stadsrevisionen påpekar i sin rapport kan det enkelt uppfattas som att rutinen även gäller för nämnderna då det i ingressen av rutinen står ”Den gemensamma beredningsprocessen gäller för samtliga nämnder med Kommunstyrelsen som undantag”. Detta är givetvis olyckligt och Kommunstyrelsen tar till sig av kritiken. Vägledningen synes visserligen i huvudsak ha uppfattats som just en rekommendation, på sätt framgår av Stadsrevisionens genomgång av de olika nämndernas ärendehantering, men den kommer ändå att revideras.

Nämndernas beredning

Nämndernas beredning ser olika ut, eftersom förutsättningar skiljer sig mellan nämnderna. De två nämnder som konsekvent tillämpar tjänsteskrivelser, har verksamhet, som i huvudsak innefattar myndighetsutövning. Stadsrevisionens granskning innefattar visserligen inte den typen av ärenden, enligt ingressen till såväl den nu aktuella granskningen som förra årets granskning av Kommunstyrelsen, men inte ens för denna ärendetyp finns det, enligt Kommunstyrelsen, något lagkrav på tjänsteskrivelse. ~~Doek torde utrymmet för varierade beslut, baserad på olikartad politisk uppfattning, vara starkt begränsat i ärenden om myndighetsutövning, varför skillnaden mellan ren tjänsteskrivelse och politiskt påverkad sådan blir väldigt liten.~~

Rollfördelning

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 det problemet, eftersom det alltid är nämnden som har ansvaret för de beslut som fattas och att underlaget för beslutet är tillräckligt.~~ För att förklara rollfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstepersoner i skrivelsemallen som används kan följande fastläs.

Handläggare: Handläggaren är den som skriver fram ärendet, namnet på handläggaren står med för att kunna lämna upplysningar i ärendet.

Förvaltningschef: Förvaltningschefen står med som verkställande av det fattade beslutet för sin förvaltning.

Ordförande: Den som lägger förslaget till nämnden och som är ansvarig tillsammans med nämnden för beslutet.

~~Borås Stads modell liknar i mångt och mycket en traditionell modell med tjänsteskrivelser men det är nämnden som bär ansvaret.~~

Tryckfrihetsförordningen, Arkivlagen och Arkivregler för Borås Stad

Stadsrevisionen framför kritik mot att nämnderna bryter mot tryckfrihetsförordningen och arkivregler för Borås Stad. I rapporten hävdar Stadsrevisionen att nämnderna 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 nämnden är ett politiskt förslag från ansvarig politiker. Datum för upprättande av en skrivelse är alltid satt till sammanträdesdagen. Innan det fattas beslut i nämnden är det ett yrkande, som kan återtas eller ändras av initiativtagaren (ansvarigt politiker). Formellt är det ett politiskt förslag, som får sin slutliga utformning först när beslut har fattats i nämnden. Det framgår av 5 kap. 67 § Kommunallagen. 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 diarieförs.

För att öka transparensen och möjligheten för kommuninvånarna att följa sammanträdena publiceras handlingar till Kommunstyrelsen innan sammanträdena på Borås Stads webbplats. Såväl yrkande som beslut kan emellertid ändras fram till dess nämnden tar beslut, varför upprättandedatum sätts till sammanträdesdagen

Det förhållandet att beslutsförslag med tillhörande underlag sänds till nämndens ledamöter inför sammanträdet innebär inte att handlingarna anses upprättade i Tryckfrihetsförordningens mening. Stadsrevisionens åsikt, att motsvarande handlingars publicering på kommunens webbplats medför att de kan anses expedierade och därmed upprättade, har dock visst fog för sig. Kommunstyrelsen anser dock att det, med stöd av Kommunallagens regler om vad som ska protokollföras i form av yrkanden och förslag (5 kap 67 §), finns sakligt fog att inte diarieföra förslag och yrkanden, som ännu inte fått sin slutliga utformning.

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. 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.

Sammanfattande bedömning

Kommunstyrelsen har uppfattningen att den beredning som idag finns inför beslut i nämnderna 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 uppmålad 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.~~

Den gemensamma beredningsprocessen för Borås Stads nämnder togs fram i syfte att vägleda förvaltningarna i hur en beredningsprocess kan se ut och ska ses som en rekommendation. Kommunstyrelsen ambition är att revidera rutinen och sedan föreslå Kommunfullmäktige att fastslå den. I arbetet kommer även ingå att slå fast rollfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstepersoner vad gäller skrivelsemallen.

~~Transparensen i ärendeberedningen och ett tydliggörande kring rollfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstepersoner krävs i ärendeskrivelserna. Där betraktaren kan känna sig säker att underlagen är sakliga, opartiska och baserade på en professionell sakkunskap med en allsidig belysning av de aktuella områdena.~~

~~Dagens utformning och påverkan innebär de facto att det finns en politisk styrning av inriktning på beredningen. Detta leder i sin tur till att den allmänna bilden av ärendeunderlaget uppfattas som saklig och fredad, men är i själva verket en högst politiserat och riktad produkt.~~

~~Kommunstyrelsens anser att tjänstemannaskrivelser ska vid beslutsärenden alltid utarbetas, för att öka transparensen och stärka förutsättningarna för att objektiva fakta presenteras, sedan föreligger det de politiska partierna att ta ställning i frågan.~~

För nämndernas beredning kommer detta göra att det kommer finnas en fastslagen process för nämnderna.

Beslutsunderlag

1. Revisionsrapport från Stadsrevisionen - Ärendeberedning i Borås Stads nämnder
2. Ändrad svarstid för Revisionsrapport - Ärendeberedning i Borås Stads nämnder

Beslutet expedieras till

1. Stadsrevisionen
2. Samtliga nämnder i Borås Stad

För Sverigedemokraterna,

Andreas Exner (SD)
Kommunalråd

Kristian Silbvers (SD)
Ledamot, kommunstyrelsen