



Ärendeberedning i Borås Stads nämnder

Stadsrevisionen. Borås

Rapportsammandrag

2020-02-17

20
20

Ärendebereidning i Borås Stads nämnder

Stadsrevisionen har granskat ärendebereidningen i Borås Stads nämnder. Utgångspunkten i granskningen är följsamhet mot lagstiftning och lokala styrdokument. Syftet med granskningen är att bedöma om nämndernas ärendebereidning är ändamålsenlig och förenlig med lagstiftningens krav.

För att nämnden och i förekommande fall Kommunfullmäktige ska ha ett tillförlitligt underlag ska, med ett par undantag, förslag till beslut beredas före beslutsfattande. För att tillgodose lagstiftningens krav och intentioner i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen, kommunallagen och förvaltningslagen krävs en reglering av ärendens beredning som är *tydlig* och *transparent* för både förtroendevalda och anställda inom förvaltningen men även för kommunens invånare. Förtroendevalda och invånare ska kunna veta att framtagna beslutsunderlag är *sakliga*, *opartiska* och *baserade på professionell sakkunskap* och en *allsidig belysning* av de aktuella områdena. De kommunala beslutsprotokollen ska sedan tydligt dokumentera de förtroendevaldas bedömningar och ställningstaganden. En sådan ordning borgar för rättssäkerhet inom den kommunala förvaltningen och är av stor vikt för demokratin, möjligheten att fatta välgrundade beslut och för förtroendet för den kommunala verksamheten.

Stadsrevisionen granskade under 2018 Kommunstyrelsens ärendebereidning i Borås Stad och den sammanfattande bedömningen var att bristerna inom området var så betydande att Kommunstyrelsens ärendebereidning inte kunde ses som ändamålsenlig. Kommunstyrelsen behövde, enligt Stadsrevisionens bedömning, upprätta en tydlig och transparent ärendebereidningsprocess som klargjorde rollfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstepersoner. Kommunstyrelsen behövde även säkerställa att beredningsunderlagen var sakliga, opartiska, baserade på professionell sakkunskap och att de omfattade en allsidig belysning av de aktuella områdena. Åtgärderna bedömdes som väsentliga för att säkerställa en ärendebereidningsprocess som levade upp till lagstiftningens intentioner.

Granskningsresultaten från 2018 är i delar även aktuella i innevarande granskning av övriga nämnders ärendebereidning.

Granskningen visar att ärendebereidningsprocesserna i Borås Stads nämnder ser olika ut. Skillnaderna beror

i stora delar på praktiska förutsättningar hos respektive förvaltningsorganisation. Ingen granskad nämnd har fattat beslut om hur ärendebereidningen till nämnden ska eller bör gå till. Granskningen visar också att det finns ett centralt framtaget dokument på förvaltningsnivå - Gemensam ärendeprocess, Borås Stads nämnder – som syftar till att styra nämndernas ärendebereidning. Dokumentet avviker från den nomenklatur som ska gälla för Borås Stads styrande dokument, det har inte fastställts av rätt instans och följsamhet mot dess innehåll innebär i betydande delar avsteg från tillämplig lagstiftning.

Styrande dokument avseende ärendebereidning

Det finns i kommunallagen inte några krav på kvaliteten på ärendens beredning, utan det är nämnden och i förekommande fall Kommunfullmäktige som avgör om beredningen ger ett tillräckligt underlag för att fatta beslut. Nämnderna fattar beslut som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning ska ha hand om. Nämnderna beslutar också i frågor som Kommunfullmäktige har delegerat till dem. Nämndernas verksamhet ska bedrivas i enlighet med de mål och riktlinjer som Kommunfullmäktige bestämt.

Det gemensamma reglementet för Kommunstyrelsen och övriga nämnder i Borås Stad anger att det är nämndens ordförande som ska se till att de ärenden nämnden behandlar är tillräckligt beredda och har ett förslag till beslut. Reglementet slår också fast att nämnder ska vidta åtgärder i syfte att verksamheten inom ansvarsområdet kan bedrivas så rationellt som möjligt. Åtgärderna ska avse såväl inre organisation och arbetsformer som förhållandet till allmänhet och andra myndigheter.

De nämndspecifika reglementena anger i sin tur vilka särskilda uppdrag, ansvar och uppgifter nämnderna har. I Kommunstyrelsens reglemente framgår att Kommunstyrelsen genom sin övergripande ledningsfunktion ska leda och samordna bland annat utveckling av den kommunala demokratin och samspel mellan politik och förvaltningar. Delegationen från Kommunfullmäktige till Kommunstyrelsen omfattar inte beslutsfattande avseende ärendebereidning eller andra inre arbetsformer i övriga nämnder.

Kommunfullmäktige har i reglementen eller andra styrande dokument inte angett någon övrig styrning för hur nämndernas ärendebereidning ska gå till eller delegerat beslutsmandat avseende en gemensam ärendebereidningsprocess.

Stadsrevisionens bedömning blir med utgångspunkt i ovanstående att varje nämnd själv har ansvar för att, med hänsyn till lagar och andra författningar, upprätta de arbetsformer som behövs när det gäller ärendens beredning. Detta innebär att nämnden ska besluta om sin egen ärendebereidningsprocess. Ska en gemensam ärendebereidningsprocess upprättas för Borås Stads nämnder ska den enligt Stadsrevisionens bedömning beslutas antingen av samtliga nämnder var för sig eller av Kommunfullmäktige.

Gemensam beredningsprocess – Borås Stads nämnder

I början av 2019 fastställdes dokumentet *Gemensam beredningsprocess – Borås Stads nämnder* av Stadsledningskansliet. Dokumentets syfte anges vara att skapa en samsyn bland Borås Stads nämnder för att ge förtroendevalda förutsättningar att fatta beslut på liknande grunder i Staden. Dokumentet anges också ha som syfte att fastslå en gemensam process som vänder sig till förvaltningschefer, nämnders presidium, handläggare samt nämndsekreterare. Den gemensamma beredningsprocessen har beslutats och fastställts av kommunchefen och intervjuade vid Stadsledningskansliet ger uttryck för att dokumentet ska ses som en praktisk vägledning för nämndsekreterare och andra tjänstepersoner. Dokumentet följer inte de anvisningar som finns i Borås Stads riktlinjer för styrdokument.

Granskningen visar att följsamhet mot den gemensamma ärendeprocessen medför en rad olika avsteg från tillämplig lagstiftning om den följs i sin helhet. Politisk styrning av inriktning på beredningen riskerar att påverka tjänstepersoners saktighet, oberoende och allsidiga belysning inom ärendeprocessen. Sammanblandning av politiska synpunkter och tjänstepersoners faktaunderlag i ärendeskrivelser leder till bristande transparens genom att det inte framgår vem som har författat skrivelser och i vilken roll.

I tryckfrihetsförordningens mening är en handling som skickas eller publiceras från en kommun att betrakta som en expedierad, upprättad handling som ska diarieföras. Diarieförda handlingar ska förvaras och bevaras i enlighet med arkivlagens bestämmelser. Den gemensamma beredningsprocessen förordar att endast ärendeskrivelser ska expedieras externt efter nämndsamtmanträden. Protokollsutdrag ska hållas internt för egen del och eventuella reservationer eller särskilda yttranden ska aldrig tillföras vid extern expediering. Detta innebär att ärendeskrivelser kan behöva ändras efter nämndsamtmanträden. Detta i de fall då nämnden fattar ett annat beslut än det ursprungliga beslutsförslaget.

Den praktiska hanteringen av nämndhandlingar och protokoll sköts i Borås Stad genom diarie- och ärendehanteringssystemet Ciceron. Av lathunden för arbete i systemet framgår att Borås Stads ärendeskrivelser kan vara registrerade som utkast tills att de färdigställs efter nämndens sammanträde. Samtidigt publicerar alla Borås Stads nämnder sina handlingar inför nämndsamtmanträden på Borås Stads hemsida, vilket medför att de ska diarieföras. Detta innebär olika typer risker för avsteg gentemot lagstiftningens regler.

Hanteringen medför risk för att upprättade och allmänna handlingar inte blir diarieförda som de ska. Om handlingarna ändå diarieföras i samband med publicering kan de behöva ändras efter nämndssamtmanträdet i det fall nämnden har fattat ett annat beslut än beslutsförslaget. Det finns då risk för att ändringar genomförs i en upprättad allmän handling vilket är att betrakta som gallring. Gallring får endast ske i enlighet med arkivlagens bestämmelser. Följsamhet gentemot ovan bestämmelser leder i dessa omständigheter till ytterligare en risk - att det finns två delvis olika ärendeskrivelser i samma ärende beroende på om skrivelsen upprättats före eller efter nämndens sammanträde. Enligt Stadsrevisionens bedömning kan detta i förekommande fall försvåra utomståendes insyn i ärendet samtidigt som det innebär administrativt merarbete för den berörda förvaltningen.

Sammantaget finns enligt Stadsrevisionens bedömning betydande brister i dokumentet *Gemensam ärendeprocess – Borås Stads nämnder*. Dokumentet har inte beslutats av någon nämnd eller Kommunfullmäktige. Följsamhet gentemot den gemensamma beredningsprocessen innebär stora avsteg från regler och intentioner i tillämplig lagstiftning. Samtidigt visar granskningen att dokumentet fått olika grad av styrande effekter på ärendebereidningsprocessen i Borås Stads nämnder.

Ärendebereidning i Borås Stads nämnder

Granskningen visar att ärendebereidningsprocesserna i Borås Stads nämnder ser olika ut i flera avseenden. I granskningen konstateras att det finns variationer i nämndernas ärendebereidningsprocesser gällande förekomsten av fem av tio processsteg. Nämndernas arbetsformer inom respektive processsteg visar också på skillnader. De flesta nämnderna har olika former av interna processbeskrivningar, lathundar eller tidsscheman som stöd för just sin ärendebereidningsprocess.

Trots de skillnader som finns visar granskningen att det går att urskilja två huvudsakliga typer av ärendeberedningsprocesser hos Borås Stads nämnder. Den första huvudtypen följer i större omfattning dokumentet Gemensam beredningsprocess – Borås Stads nämnder. Dessa processer medför i varierande grad politisk avstämning före och under beredningsarbetet och avstämning med nämndsordförande inför nämndsammanträde. Dessa nämnder använder sig också av dokumentmallen för ärendeskrivelser i Ciceron vilket innebär att både nämndens ordförande och förvaltningschef skriver under ärendeskrivelser. Sammantaget sker detta i 13 av de granskade nämnderna. I en del av dessa nämnder förekommer det att man ändrar i ärendeskrivelser efter nämndsammanträden och att utskickade förslag inför sammanträden inte är upprättade och registrerade i diariesystemet trots att handlingarna är att betrakta som expedierade. De flesta nämnderna expedierar regelmässigt protokollsutdrag, ärendeskrivelse och andra underlag efter mötet.

De nämnder som kan sägas använda denna modell är Arbetslivsnämnden, Fritid- och folkhälsonämnden, Förskolenämnden, Grundskolenämnden, Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, Individ- och familjeomsorgsnämnden, Kulturnämnden, Lokalförsörjningsnämnden, Servicenämnden, Sociala omsorgsnämnden, Tekniska nämnden, Vård- och äldrenämnden och Överförmyndarnämnden.

Den andra typen av beredningsprocess är den som avviker mer från dokumentet Gemensam beredningsprocess – Borås Stads nämnder. Dessa nämnder har inga politiska avstämningar före eller under ärendens beredning. De har inte heller avstämning före utskick till presidie- eller nämndsammanträden. Dessa nämnder använder sig också systematiskt av tjänsteskrivelser som en del av ärendeberedningen. Tjänsteskrivelser, protokollsutdrag och andra underlag expedieras till berörda efter nämndsammanträdet. Dessa nämnder ändrar inte skrivelser efter nämndens sammanträden. Nämnder som ingår i denna kategori är Miljö- och konsumentnämnden och Samhällsbyggnadsnämnden.

Stadsrevisionen bedömer med utgångspunkt i ovanstående att förtroendevalda i Borås Stad har olika förutsättningar när beslut ska fattas. Borås Stad saknar beslutade regler och riktlinjer för hur ärendeberedningsprocesser i Borås Stads nämnder ska och bör gå till. Stadsrevisionen bedömer att merparten av de granskade nämnderna gör olika former av avsteg från tillämplig lagstiftning och dess intentioner. Avvikelserna är dock inte lika omfattande som

de skulle ha varit om samtliga nämnder fullt ut följt de instruktioner som anges i dokumentet Gemensam beredningsprocess - Borås Stads nämnder.

Granskade nämnder, med undantag för Samhällsbyggnadsnämnden och Miljö- och konsumentnämnden, bedöms inte ha en helt ändamålsenlig ärendeberedningsprocess. Berörda nämnder behöver förbättra transparensen i ärendeberedningen och tydliggöra rollfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstepersoner i sina ärendeskrivelser. De behöver vidare säkerställa att beredningsunderlagen är sakliga, opartiska, baserade på en professionell sakkunskap och att de omfattar en allsidig belysning av de aktuella områdena. Hanteringen av allmänna handlingar i samband med expediering behöver ses över i syfte att säkerställa att lagstiftningens krav uppfylls.

Stadsrevisionen bedömer vidare att samtliga nämnder, i beaktande av lagstiftningens krav inom området, behöver upprätta rutiner och processbeskrivningar som tydliggör nämndens ärendeberedningsprocess. Detta kan enligt Stadsrevisionens bedömning med fördel genomföras i form av en gemensam beredningsprocess för alla Borås Stads nämnder. Ett sådant arbete bör i Stadsrevisionens mening hållas samman av Kommunstyrelsen och genomföras i bred dialog med samtliga nämnder och förvaltningar. Gemensamma vägledande principer och bestämmelser för ärendens beredning i Borås Stad ska enligt Stadsrevisionens bedömning sedan beslutas av Kommunfullmäktige.

Sammanfattande bedömning

Varje nämnd i Borås Stad har själv ansvar för att, med hänsyn till lagar och andra författningar, upprätta de arbetsformer som behövs när det gäller ärendens beredning.

Nämndernas ärendeberedning i Borås Stad varierar i stor utsträckning och Stadsrevisionen bedömer att förtroendevalda i Borås Stad därmed har olika förutsättningar när beslut ska fattas. Borås Stad saknar beslutade regler och riktlinjer för hur ärendeberedningsprocesser i Borås Stads nämnder ska och bör gå till. Stadsrevisionen bedömer att merparten av de granskade nämnderna gör olika former av avsteg från tillämplig lagstiftning och dess intentioner inom området. Avvikelserna är dock inte lika omfattande som de skulle ha varit om samtliga nämnder fullt ut följt de instruktioner som anges i förvaltningsdokumentet Gemensam beredningsprocess - Borås Stads nämnder.

Granskade nämnder, med undantag för Samhällsbyggnadsnämnden och Miljö- och konsumentnämnden,

bedöms inte ha en helt ändamålsenlig ärendeberedningsprocess. Berörda nämnder behöver förbättra transparensen i ärendeberedningen och tydliggöra rollfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstepersoner i sina ärendeskrivelser. De behöver vidare säkerställa att beredningsunderlagen är sakliga, opartiska, baserade på en professionell sakkunskap och att de omfattar en allsidig belysning av de aktuella områdena. Hanteringen av allmänna handlingar i samband med expediering behöver ses över i syfte att säkerställa att lagstiftningens krav uppfylls.

Stadsrevisionen bedömer att samtliga nämnder, i beaktande av lagstiftningens krav och intentioner inom området, behöver fastställa och tydliggöra nämndens ärendeberedningsprocess. Detta kan enligt Stadsrevisionens bedömning med fördel genomföras i form av en gemensam beredningsprocess för alla Borås Stads nämnder. Ett sådant arbete bör i Stadsrevisionens mening hållas samman av Kommunstyrelsen och genomföras i bred dialog med samtliga nämnder och förvaltningar. Gemensamma vägledande principer och bestämmelser för ärendens beredning i Borås Stad ska enligt Stadsrevisionens bedömning sedan beslutas av Kommunfullmäktige.



BORÅS
STAD

STADSREVISIONEN

Besöksadress Sturegatan 42 **Postadress** 501 80 Borås
Telefon 033-35 71 56 **E-post** revisionskontoret@boras.se
Webbplats boras.se/stadsrevisionen