

Ärendeberedning i Borås Stads nämnder

Stadsrevisionen. Borås

Rapport

Samuel Kaufman
Anna Duong

20
20

Innehåll

1 PROJEKTBEKRIVNING	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och frågeställning	3
1.3 Avgränsningar	3
1.4 Revisionskriterier	4
1.5 Resurser/granskningsansvariga	4
1.6 Metod	4
1.7 Föregående års granskning	4
2 GRANSKNINGSRESULTAT	5
2.1 Utgångspunkter och definitioner	5
2.2 Lagar, regler, normer och vägledning	6
2.2.1 Regeringsformen (RF)	6
2.2.2 Tryckfrihetsförordningen (TF)	6
2.2.3 Kommunallagen (KL)	7
2.2.4 Förvaltningslagen (FL)	8
2.2.5 Ärendeberedning – Normering och vägledning	9
2.2.6 Stadsrevisionens iakttagelser av lagar, regler, normering och vägledning	10
2.3 Lokala styrdokument och rutiner	11
2.3.1 Styrdokument	11
2.3.2 Stadsrevisionens iakttagelser av lokala styrdokument och rutiner	17
2.4 Ärendeberedning i Borås Stads nämnder	19
2.4.1 Tjänsteskrivelser	21
2.4.2 Nämndernas ärendeberedning	22
2.4.3 Den gemensamma beredningsprocessen	25
2.4.4 Stadsrevisionens iakttagelser av ärendeberedning i Borås Stads nämnder	26
3 STADSREVISIONENS BEDÖMNINGAR	28
4 KÄLLOR OCH REFERENSLITTERATUR	33
Bilaga 1.	36

1 PROJEKTBESEKRIVNING

1.1 Bakgrund

Hantering och beredning av ärenden och beslutsunderlag utgör en viktig del i den demokratiska processen och i det politiska arbetet i en kommun. De förtroendevalda som fattar beslut ska ha tillräckligt underlag för att kunna göra väl avvägda bedömningar som grund för sina beslut och ha insikt i vilka beslutsalternativ som finns och vilka konsekvenser alternativen medför.

Stadsrevisionen genomförde 2018 en granskning av Kommunstyrelsens ärendebereidning inför beslut i Borås Stad. Stadsrevisionens samlade bedömning var att Kommunstyrelsens ärendebereidning avvek från lagstiftarens intentioner på flera punkter och att bristerna var så betydande att den inte kunde anses som ändamålsenlig. Innevarande granskning är en fortsättning av föregående års granskning av Kommunstyrelsens ärendebereidning.

1.2 Syfte och frågeställning

Granskningens syfte är undersöka om Borås Stads nämnder har en ändamålsenlig ärendebereidning som uppfyller lagstiftningens krav.

Revisionsfrågor:

- Uppfyller Borås Stads nämnder lagstiftningens krav på beredning av ärenden?
- Finns fastställda, dokumenterade och ändamålsenliga riktlinjer och rutiner för ärendebereidningsprocessen i respektive nämnd?
- Finns en tydlig och dokumenterad roll- och ansvarsfördelning mellan politiker och tjänstepersoner avseende ärendebereidning i nämnderna?
- Finns ett fungerande arbetssätt avseende beredningsarbetet i Borås Stads nämnder?
- Säkerställer nämnderna i Borås Stad att ärendebereidningsprocessen är transparent och dokumenterad?

1.3 Avgränsningar

Granskningen omfattar ärendebereidningsprocessen i följande nämnder:

Arbetslivsnämnden, Fritids- och folkhälsönämnden, Förskolenämnden, Grundskolenämnden, Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, Individ- och familjeomsorgsnämnden, Kulturnämnden, Lokalförsörjningsnämnden, Miljö- och konsumentnämnden, Samhällsbyggnadsnämnden, Servicenämnden, Sociala omsorgsnämnden, Tekniska nämnden, Vård- och äldrenämnden och Överförmyndarnämnden.

Granskningen omfattar också Kommunstyrelsens hantering av vissa ärenden och dess samordnande funktion. Granskningen omfattar inte ärendebereidning eller ärendehantering när det gäller myndighetsutövning mot enskild.

1.4 Revisionskriterier

Revisionskriterier är kommunallagen, förvaltningslagen och övrig tillämplig lagstiftning och föreskrifter. Lokala styrdokument inom området samt berörda nämnders reglemente utgör också revisionskriterier. Allmänna råd och riktlinjer från statliga verk/styrelser är i förekommande fall revisionskriterier då dessa kan ses som normerande.

Stadsrevisionen genomförde vid granskningen av Kommunstyrelsens ärendeberedning 2018 en omfattande genomgång av områdets lagliga förutsättningar med stöd av sakkunnig från Göteborgs universitet. Resultaten av genomgången är till största delen även relevanta för innevarande års granskning. Genomgången av dessa revisionskriterier har i mindre avseenden reviderats och uppdaterats.

1.5 Resurser/granskningsansvariga

Granskningsledare är Samuel Kaufman och granskningsmedarbetare är Anna Duong.

1.6 Metod

Metoderna för granskningen är dokumentstudier och intervjuer vid berörda nämnder. Granskningen har vid behov kompletterats med enkla följdfrågor per e-post.

Samtliga intervjuade i granskningen har tillställts rapportutkast för faktagranskning. Kapitel 2.1-2.2 har även faktagranskats av Jan Turvall, lektor i statsvetenskap vid Göteborgs universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

1.7 Föregående års granskning

Stadsrevisionen granskade under 2018 Kommunstyrelsens ärendeberedning i Borås Stad. Stadsrevisionens sammanfattande bedömning var att bristerna inom området var så betydande att Kommunstyrelsens ärendeberedning inte kunde ses som ändamålsenlig.

Ärendeberedningen i Kommunstyrelsen var inte tydliggjord. Avsaknaden av styrdokument och en tydlig ordning för ärendeberedningen bedömdes försvåra allmänhetens insyn. Bristande rutiner vid protokollföring medförde risker för försenad verkställighet av beslut, förlängd klagandetid och försämrad protokollskvalitet. Tjänstemännens saklighet, oberoende och allsidiga belysning bedömdes sättas ur spel genom politisk styrning, odefinierad rollfördelning mellan förtroendevalda och tjänstemän och avsaknad av tillgängliga tjänstemannaunderlag.

Förhållandena var i Stadsrevisionens mening allvarliga då konstaterade brister omfattade grundläggande demokratiska värden om allmänhetens insyn och ärendeberedningens opartiskhet.

Kommunstyrelsen behövde enligt Stadsrevisionens bedömning upprätta en tydlig och transparent ärendeberedningsprocess som klargjorde rollfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstemän. Kommunstyrelsen behövde även säkerställa att beredningsunderlagen var sakliga, opartiska, baserade på professionell sakkunskap och omfattade en allsidig belysning av de aktuella områdena. Åtgärderna bedömdes som väsentliga för att säkerställa en ärendeberedningsprocess som lever upp till lagstiftningens intentioner.

Kommunstyrelsens upprättade 17 juni 2019 ett svar till Stadsrevisionen. I svarets beslut framkommer att Kommunstyrelsen anser att Stadsrevisionen kritik angående Kommunstyrelsens ärendeberedning i huvudsak saknar fog.¹

¹ Dnr: KS2019-00197

2 GRANSKNINGSRESULTAT

2.1 Utgångspunkter och definitioner

Hanteringen av kommunala ärenden omgärdas av en rad olika termer och uttryck. Nedan redogörs för vad som i granskningen menas med vissa centrala begrepp.

Ärende

Begreppet ärende finns inte definierat i kommunallagen eller förvaltningslagen. Ärende kan dock definieras som verksamhet som utmynnar i någon form av beslut.² Det innebär att begreppet avser kommunens beslutande verksamhet till skillnad från annan förvaltningsverksamhet eller faktiskt handlande. Man kan uttrycka det som att ärenden är den verksamhet som leder till ett beslut genom vilket myndigheten (ex. kommunen) vill påverka myndigheter eller enskilda.³

Handläggning

Uttrycket handläggning innefattar alla åtgärder som en myndighet vidtar från det att ett **ärende** inleds till att det avslutas.⁴ I begreppet handläggning ingår momenten utredning, beredning, föredragning och beslutsfattande.⁵ Handläggning av ärenden omfattas av en rad lagar och regler (se kap 2.2). I granskningen kommer begreppet att användas för att beskriva det arbetet som handläggaren utför, dvs. inte de åtgärder som görs av administratörer eller beslutsfattare.

Ärendeberedning

Ärendeberedning är ett sammanfattande begrepp för att förbereda, utreda och arbeta med ett ärende som det ska beslutas om. Beredningen av ett ärende syftar till att förse myndigheten med ett tillräckligt underlag för att kunna fatta beslut. Beredning av ärenden har en central roll i den kommunala förvaltningen och för den politiska processen i kommunen.⁶

Beslut

Det finns ingen fastslagen definition av uttrycket beslut. Uttrycket innefattar dock regelmässigt ett uttalande från en myndighet som har för avsikt att ha vissa verkningar för den eller de som beslutet riktar sig till. Beslut i kommunal verksamhet kan delas in på många olika sätt. Vanliga indelningar är t.ex. gynnande eller betungande, formlösa eller formbundna, interna eller externa, individuella eller generella och beredningsbeslut.⁷

Expediering

Expediering avser när ett ärende eller en handling har skickats till någon utanför myndigheten. Expediering anses ha skett när en handling lämnats ut, skickats iväg eller på annat sätt gjorts tillgänglig (t.ex. på kommunens webbplats). När en handling expedieras anses den som upprättad och blir då en allmän handling i enlighet med offentlighetsprincipen.⁸

Administration

Med administration avses i granskningen den behandling av handlingar som utförs i ärendet i ärendehanteringssystemet. Det innefattar bl.a. utskick, kontroll och registrering.

² Von Essen, Ulrik; Arbetet i offentlig förvaltning, 2014:15ff. Ahlström, Kristina; Förvaltningslagen – En kommentar, 2017:24f.

³ Prop. 1985/86:80:14. Von Essen, Ulrik; Arbetet i offentlig förvaltning, 2014:45

⁴ Prop. 2016/17:180. Ahlström, Kristina; Förvaltningslagen – En kommentar, 2017:25f

⁵ SKL – Kommentus; Kommunallagen med kommentarer och praxis, 2011:427.

⁶ Strömberg, Håkan & Lundell, Per; Allmän förvaltningsrätt, 2018:109f

⁷ von Hessen, Ulrik; Förvaltningsrättens grunder, 2018:60ff. Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt; Allmän förvaltningsrätt 2018:60ff.

⁸ Von Essen, Ulrik; Arbetet i offentlig förvaltning, 2014:168ff

Tjänsteskrivelser eller tjänsteutlåtanden

Det finns ingen fastslagen definition av begreppen tjänsteskrivelse eller tjänsteutlåtande. Begreppen definieras vanligen som en tjänstemannaskrivelse som utgör underlag för politiska beslut. Skrivelsen är ett sakkunnigt, allsidigt, sakligt och objektiva förslag från förvaltningen till nämnden. Tjänsteskrivelsen innehåller förslag som syftar till att en nämnd ska fatta beslut, till exempel godkänna en åtgärd, fastställa en riktlinje eller liknande.⁹

2.2 Lagar, regler, normer och vägledning

2.2.1 Regeringsformen (RF)

Regeringsformen (1974:152) är en av Sveriges fyra grundlagar. Dessa fyra grundlagar utgör Sveriges skrivna författning. Grundlagarna kompletteras av allmänna lagar och ett stort antal speciallagar, förordningar och föreskrifter.

Regeringsformen innehåller i korta drag bestämmelser om; folksuveränitetsprincipen, fri- och rättigheter, riksdagen, statschefen, regeringen, lagar och övriga föreskrifter, finansmakten, internationella förhållanden, rättskipningen och förvaltningen, konstitutionell kontroll, kommuner och bestämmelser vid krig och krigsfara.

I regeringsformens 1 kapitel 9 § framgår att de som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen och iakttä saktighet och opartiskhet.¹⁰ Reglerna om opartiskhet innebär att det finns konstitutionell grund för de jävsregler som kommunallagen rättegångsbalken, förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen innehåller.¹¹

2.2.2 Tryckfrihetsförordningen (TF)

Tryckfrihetsförordningen (1949:105) är en annan av Sveriges grundlagar. Den berör bland annat frågor gällande tryckfrihet, grundlagsskydd för vissa medier och offentlighetsprincipen.

Offentlighetsprincipen innehåller regler om allmänna handlingars offentlighet.¹² Syftet med offentlighetsprincipen är bl.a. att garantera rättssäkerhet och effektivitet i folkstyret. Genom myndigheternas vetskap om att deras handlingar kan komma att granskas av invånare, media m.fl. förväntas de anstränga sig särskilt för att handlägga ärenden korrekt.

För att en handling ska vara allmän krävs att den i tryckfrihetsförordningens mening kan ses som en handling och att den anses förvarad hos en myndighet eller vissa kommunala bolag och att den är antingen inkommen eller upprättad där.¹³

Arkivlagen (1990:782) och arkivförordningen (1991:446) innehåller bestämmelser om hur allmänna handlingar ska förvaras och bevaras samt gallringsregler. Myndigheternas arkiv ska enligt arkivlagen bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser:¹⁴

- rätten att ta del av allmänna handlingar,
- behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och
- forskningens behov

⁹ Se exempelvis: Malmö Stad, Ärendehandbok 2015; Åtvidabergs kommun, Ärendehandbok 2017; Norrköpings kommun, ärendehandbok 2017; Linköpings kommun, Ärendehandbok 2016; Botkyrka Kommun, Ärendehandbok 2009; Kumla kommun, Ärendehandbok; Borås Stad; Arbetsmaterial – gemensam beredningsprocess för nämnder och styrelser i Borås Stad, inte daterat

¹⁰ 1 kap. 9 § Regeringsformen

¹¹ Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik; Regeringsformen – En kommentar, 2017:53

¹² 2 kap. Tryckfrihetsförordningen

¹³ 2 kap. 3-11§§ Tryckfrihetsförordningen

¹⁴ 3 § st. 3 Arkivlagen

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) reglerar myndigheters hantering av allmänna handlingar och sekretessbestämmelser.

2.2.3 Kommunallagen (KL)

Kommunallagen (2017:725) trädde i kraft den 1 januari 2018 och tillämpas i 290 kommuner och 21 regioner. Kommunallagen innehåller bland annat grunderna för den kommunala verksamheten, regler för kommunal organisation och vad som omfattas av kommunala angelägenheterna. Dessutom finns kapitel om kommunal ekonomi och laglighetsprövning.

I kommunallagen finns bland annat regler om beredning, det s.k. beredningstvånget i 5 kap. KL. Kommunallagen slår bland annat fast att ett ärende ska beredas av en nämnd vars verksamhetsområde berörs eller en fullmäktigeberedning innan ärendet avgörs.¹⁵ En nämnd vars verksamhetsområde berörs ska också alltid ges möjlighet att yttra sig ifall en fullmäktigeberedning bereder ärendet.¹⁶

Kommunallagen anger även ett antal områden som undantas beredningstvånget. Beredning behöver inte ske vid valförrättning, behandling av revisionsberättelse eller beslut om ansvarsfrihet. Brådskande ärenden får avgöras trots att ärendet inte har beretts om samtliga närvarande ledamöter är ense om beslutet.¹⁷ Alla ärenden som inte omfattas av undantagen måste beredas.

Nämnderna beslutar enligt 6 kap. 3 § KL i frågor 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.¹⁸

Nämnderna har inom ramen för sin förvaltande verksamhet en självständig beslutanderätt. I nämndernas uppgifter kan också ingå att bestämma formerna för hur vissa tjänster ska tillhandahållas kommunens medlemmar. Nämndernas verksamhet ska enligt 6 kap. 6 § KL bedrivas i enlighet med de mål och riktlinjer som Kommunfullmäktige bestämt. När det gäller sådan myndighetsutövning som en nämnd utövar mot någon enskild får Kommunfullmäktige inte bestämma hur nämnden i ett särskilt fall ska besluta.¹⁹ Nämndernas möjlighet till myndighetsutövning regleras i speciallagstiftning.²⁰

Kommunfullmäktige kan besluta att Kommunstyrelsen får fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet.²¹ Bestämmelsen innebär att Kommunfullmäktige kan ge Kommunstyrelsen rätt att besluta i vissa särskilt angivna frågor som annars hade ankommit på en eller flera andra nämnder.²²

Beredningen syftar till att ge nämnden och i förekommande fall Kommunfullmäktige ett tillförlitligt och allsidigt underlag för beslut. I detta måste ingå ett visst mått av sakprövning. I kommunallagen följer detta av att nämnderna och fullmäktigeberedningarna förutsätts utforma förslag till beslut i ärenden. Det finns i kommunallagen inte några krav på kvaliteten i beredningen, utan det är nämnden och i förekommande fall Kommunfullmäktige som avgör om beredningen ger ett tillräckligt underlag för att fatta beslut. Bristande beredning kan leda till återremiss av ärendet och laglighetsprövning kan leda till att nämndens eller fullmäktiges beslut upphävs.²³

¹⁵ 5 kap. 26 § Kommunallagen

¹⁶ 5 kap. 27 § Kommunallagen

¹⁷ 5 kap. 29-32 §§ Kommunallagen

¹⁸ Kastberg, Patrik; Kommunallagen – en kommentar, 2019:126ff

¹⁹ 12 kap. 2 § Regeringsformen

²⁰ Ibid.

²¹ Kommunallagen 6 kap. 8 §

²² Kastberg, Patrik; Kommunallagen – en kommentar, 2019:130

²³ SKL – Kommentus; Kommunallagen med kommentarer och praxis, 2011:359

Kommunallagen slår också fast att nämndens ordförande ska tillse att det förs protokoll vid sammanträdet. Protokollet ska enligt KL i första hand:²⁴

- Redovisa närvaron hos ledamöter och ersättare
- Vilka ärenden som behandlats
- Yrkanden och förslag
- Propositionsordning och omröstningar
- Vilka beslut som fattats och vilka reservationer som inkommit.

Protokollet ska justeras senast 14 dagar efter sammanträdet. Ett tillkännagivande av att protokoll justerats ska finnas tillgängligt på kommunens elektroniska anslagstavla senast andra dagen efter att protokollet justerats. Tillkännagivandet får inte tas bort från anslagstavlan före överklagandetidens utgång.²⁵

2.2.4 Förvaltningslagen (FL)

Förvaltningslagen (2017:900) är grunden för all handläggning av ärenden vid förvaltningsmyndigheter. Lagen innehåller grundläggande regler för hur statliga och kommunala myndigheter ska handlägga sina ärenden och sköta sina kontakter med allmänheten. I likhet med regeringsformen framgår av förvaltningslagen att myndigheter endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen och att verksamheten ska präglas av saklighet och opartiskhet. Därutöver ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.²⁶

Detta framgår av följande fyra principer:

- Legalitetsprincipen: Myndigheter får endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen²⁷
- Objektivitetsprincipen: I sin verksamhet ska myndigheten vara saklig och opartisk²⁸
- Proportionalitetsprincipen: Myndigheten får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärder får heller inte vara mer långtgående än vad som behövs²⁹
- Officialprincipen: En myndighet ska tillse att ärenden utreds tillräckligt för att kunna fatta beslut³⁰

Det framgår av 5 § förvaltningslagen att dessa principer gäller all offentlig verksamhet och utgör en allmän grund för god förvaltning. Av förarbetena till den nya förvaltningslagen gäller dessa riktlinjer även då det är fråga om faktiskt handlande eller ren service. Av förarbetena framgår även att utgångspunkten bör vara att samtliga förfaranderegler i förvaltningslagen bör vara tillämpliga vid all ärendehandläggning oberoende om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild eller inte. I den utsträckning det finns anledning att göra avsteg från förvaltningslagens förfaranderegler bör en undantagsreglering efter behov kunna utformas utifrån de särskilda förutsättningar som gäller för handläggningen av en specifik typ av ärenden.³¹

²⁴ 5 kap. 65-70 §, 6 kap. 35 § Kommunallagen

²⁵ 8 kap. 10-12 §§ Kommunallagen

²⁶ 5, 9 §§ Förvaltningslagen

²⁷ 5 § Förvaltningslagen. 1 kap. 1 § Regeringsformen

²⁸ 5 § Förvaltningslagen. 1 kap. 9 § Regeringsformen

²⁹ 5 § Förvaltningslagen.

³⁰ 20 § Förvaltningslagen

³¹ Prop. 2016/17:180:52 f, 60. Lagrådsremiss, En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag 2017:48. Ahlström, Kristina; Förvaltningslagen – En kommentar, 2017: 28 f, 65f. von Hessen, Ulrik; Förvaltningsrättens grunder, 2018:87.

2.2.5 Ärendebereidning – Normering och vägledning

I betänkandet till ny kommunallag bedömer utredningen att en god förvaltning behöver förena en representativ demokrati med rättssäkerhet, professionalitet och effektivitet så att de politiska besluten fattas på ett optimalt sätt. En grundläggande utgångspunkt för utredningen är att vidmakthålla principen om den representativa demokratin genom att de förtroendevalda ska fatta beslut i de strategiska och övergripande frågorna och att de ska ha kvar det yttersta ansvaret för den kommunala verksamheten. I en allt mer komplicerad verksamhet finns en risk att de förtroendevaldas tid i alltför stor utsträckning ägnas åt detaljfrågor. Det är därför viktigt att dessa frågor hanteras av förvaltningspersoner så att de förtroendevalda får utrymme att fokusera på de övergripande politiska frågorna.³²

Utredningen menar att kommunallagen bör synliggöra rollfördelningen mellan förtroendevalda och anställda.³³ I de anställdas roll ligger att ta professionell hänsyn till befintliga regelverk och sakliga omständigheter när de ska bereda och verkställa de politiska besluten. Politisk styrning och verksamhetsstyrning måste samverka för att skapa effektiva och demokratiska organisationer.³⁴ Det är de anställda tjänstepersonerna 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. De förtroendevalda ska kunna känna tillit till de anställda och veta att det framtagna beslutsunderlaget är sakligt, opartiskt och baserat på professionell sakkunskap om det aktuella området. En sådan ordning borgar för rättssäkerhet inom den kommunala förvaltningen.³⁵

Vidare betonar utredningen vikten av förvaltningens transparens från ett demokratiskt perspektiv. För att tillgodose medborgares krav på rättssäkerhet krävs en reglering av den kommunala förvaltningen som är tydlig och transparent för både förtroendevalda och anställda inom förvaltningen men även för invånarna i kommunen.³⁶

Transparensen när det gäller hur beredning och beslutsunderlag tagits fram är också angelägen för den politiska minoriteten för att denna ska kunna bedöma på vilka grunder beslut har fattats.³⁷

I rapporten *”Det välgrundade beslutet”* från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) 2013 görs en genomgång av kriterierna för ett välgrundat beslut med utgångspunkt från tidigare forskning och en utredningsmodell presenteras. Enligt denna modell bör ett beslut anses välgrundat ifall tjänstepersoner under beredningen:³⁸

- samlar in tillräckligt med information
- genomför en tillräcklig analys av materialet
- utreder vilka beslutsalternativ som är rimliga
- presenterar beslutsalternativen och de överväganden man gjort i ett lättförståeligt underlag för de förtroendevalda

³² SOU 2015:24; En kommunallag för framtiden, 288ff

³³ Ibid. 2015:24

³⁴ Ibid. 2015:24, 290f

³⁵ Ibid. 2015:24, 288f

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid. 2015:24; 291ff

³⁸ Lundin, Thelander, Öberg, IFAU 2013:11; Det välgrundade beslutet, 2013: Kap. 3.1

För att beslutsprocessen ska betraktas som välgrundad måste sedan de förtroendevalda vara öppna för att ta till sig de fakta som framkommer. En förutsättning för detta är att de inte på förhand har bestämt sig i frågan och enbart använder sig av fakta som styrker den egna positionen. De förtroendevalda ska inte heller okritiskt säga ja till allt som tjänstepersoner för fram. För att undvika ett teknokratiskt expertstyre ställer en demokratisk beslutsprocess krav på förtroendevalda att kritiskt reflektera över beslutsunderlaget utifrån sina värderingar och erfarenheter, och därefter framföra argument som styrker varför de väljer att följa eller gå emot beslutsunderlaget (eller delar av det) och först därefter fattar beslut.³⁹

2.2.6 Stadsrevisionens iakttagelser av lagar, regler, normering och vägledning

För att nämnden och i förekommande fall Kommunfullmäktige ska ha ett tillförlitligt underlag ska, med ett par undantag, förslag till beslut beredas före beslutsfattande. 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.

Beredningen är reglerad i lagar. Även förarbetena till lagstiftningen måste beaktas. Det finns i kommunallagen inte några krav på kvaliteten i beredningen, utan det är nämnden och i förekommande fall Kommunfullmäktige som avgör om beredningen ger ett tillräckligt underlag för att fatta beslut.

Beredning av ärenden och adekvata beslutsunderlag utgör en viktig del av den demokratiska beslutsprocessen och i det politiska arbetet. De förtroendevalda som fattar beslut ska ha tillräckligt underlag för att kunna göra väl avvägda bedömningar till grund för sina beslut och ha insikt i vilka beslutsalternativ som finns och vilka konsekvenser de medför. Det är av stor vikt för demokratin att ärenden som de förtroendevalda beslutar om är analyserade, lagliga, konsekvensbedömda, objektiva, förståeliga och innehåller tillräcklig information. Beredningsprocessen ska vara transparent så att det tydligt kan utläsas hur ärenden initierats, vem eller vilka som svarar för olika delar av ett beslutsunderlag och på vilket sätt ärendet beretts i olika led i organisationen. Vidare är det viktigt att beredningsprocessen inte påverkas av brister inom tjänsteorganisationen eller av brister i samarbetet mellan tjänstepersoner och förtroendevalda.⁴⁰

Det är tjänstepersonerna 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 beslut.

För att svensk lag och dess intentioner ska uppfyllas behöver det finnas en tydlig ordning avseende ärendeberedning och styrning för att säkerställa tjänstepersoners saklighet och oberoende och motverka informell styrning i form av politiserade beredningsunderlag. En informell styrning kan vara problematisk utifrån invånarnas perspektiv eftersom deras insyn och granskning av den kommunala organisationen försvåras när det inte längre är tydligt vem som i realiteten fattat vilket beslut, berett ett ärende eller upprättat ett beslutsunderlag och vem som i realiteten har fattat vilket beslut. På så vis kan även en informell styrning försvåra de förtroendevalda revisorernas arbete med ansvarsutkrävande. Även arbetet för den politiska oppositionen kan försvåras.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Se bl.a. prop. 1990/91:117, prop. 2016/17:171, Prop. 2016/17:180, SOU 2015:24, Förvaltningslagen 4-7 §§, Regeringsformen 1 kap 9§. SKL Kommentus; Kommunallagen med kommentarer och praxis, 2011. Sveriges kommuner och landsting; Uppdrag och samspel mellan ledande politiker och tjänstemän, 2012. von Hessen, Ulrik; Arbete i offentlig förvaltning, 2014, kap. 4.2. Ahlström, Kristina; Förvaltningslagen med kommentarer, 2014.

Det ställs också i lagstiftningen krav på att beredningsarbetet ska präglas av saklighet, objektivitet och allsidighet. De förslag till beslut som tas fram under beredningen ska dessutom vara konsekvensbedömda. När det är möjligt ska flera förslag till beslut presenteras.

Det är dessutom angeläget att kunna fastställa vem som arbetat fram vilket beslutsunderlag när det kommer till ansvarsutkrävande. Det behöver alltså framgå tydligt av materialet vilken tjänsteperson som författat underlaget samtidigt som de kommunala protokollen tydligt dokumenterar de förtroendevaldas bedömningar och förtroendevaldas ställningstaganden.

Sammanfattningsvis konstaterar Stadsrevisionen att ärendebereidning ska präglas av:

- En tydlig ordning för ärendebereidning
- En tydlig rollfördelning mellan förtroendevalda och tjänstepersoner avseende ärendebereidning
- Transparens avseende vem som författat underlaget och varit handläggare i beredningsprocessen, där det av färdigställda underlag framgår vem som författat underlagets olika delar och i vilken roll de utfört sina uppdrag
- Tjänstepersoners saklighet, oberoende och allsidiga belysning under ärendeprocessen där underlagen är analyserade, konsekvensbedömda, förståeliga och lagliga samt innehåller tillräcklig information. När det är möjligt bör flera beslutsförslag presenteras

2.3 Lokala styrdokument och rutiner

2.3.1 Styrdokument

Nämnders rutiner och processbeskrivningar

De granskade nämndernas dokumenterade rutiner och processbeskrivningar av ärendeprocessen varierar. Tre av 15 granskade nämnder har tidschema med hålltider som dokumentation för ärendebereidningsprocessen, sju har processkartor eller andra processbeskrivningar. Fem av nämnderna har checklistor eller lathundar som processtödjande verktyg för nämndsekreteraren. Dokumenterade rutiner och processbeskrivningar för respektive nämnd redogörs för i kapitel 2.4.2.

Diarie- och ärendehanteringssystemet Ciceron

Ciceron är Borås Stads centrala system för diarie- och ärendehantering, kärnan för hanteringen av verksamhetens allmänna handlingar. Systemet infördes i Borås Stad 2017-10-23 med ambitionen att åstadkomma en standardisering och digitalisering av ärendeprocessen, korta ledtiderna i beredningsprocessen och skapa en högre rättssäkerhet i stadens hantering av allmänna handlingar. Systemet omfattar dokument och ärendehantering, digitala nämndhandlingar och gemensamma mallar. Systemet har även en koppling till Borås Stads system för e-arkiv.⁴¹

Stadsledningskansliet har tagit fram en lathund för administratörer, handläggare och chefer för arbetet med ärendehanteringssystemet. Denna beskriver de olika moment som arbetet med systemet innehåller t.ex. diarieföring, anmälan av handling, remisser och yttranden m.m.⁴²

Inom ramen för ärendehanteringssystemet har även ett antal mallar för olika typer av dokument upprättats för hela Borås Stad. Exempelvis finns mallar för ärendeskrivelser, kallelser och protokoll. Ärendeskrivelser ska enligt dokumentmallen skrivas under av både nämndens ordförande och förvaltningschef.⁴³

⁴¹<https://intranet.boras.se/serviceochstod/administrativsystemochittjanster/cicerondiariocharendehantering/vadarciceron.4.72421644160dbaf3595d2645.html>. 2018-12-03

⁴² Borås Stad; Lathund för Ciceron, inte daterad.

⁴³ Diarie- och ärendehanteringssystemet Ciceron, Dokumentmall för skrivelse.

Ciceron – Instruktion för Sekreterare

Stadsledningskansliet tillhandahåller en instruktion för nämndsekreterare som ska arbeta med Ciceron. Instruktionen beskriver i detalj hur nämndsekreteraren ska administrera möten i systemet genom att skapa möten, skapa ärendelista, distribuera och publicera handlingar och skapa samt anteckna protokoll.

Borås Stads protokollhandbok

Borås Stads protokollhandbok är framtagen med ambitionen att vara ett stöd för nämndsekreterare och andra att skriva protokoll. Handboken ska säkerställa att Borås Stads protokoll utformas på ett rättssäkert och likartat sätt i hela organisationen. Handboken innefattar praktiska och layoutmässiga instruktioner för formulering och upprättande av protokoll.⁴⁴

Gemensamt reglemente för Kommunstyrelsen och övriga nämnder i Borås Stad

Utöver vad som föreskrivs i kommunallagen, andra lagar och författningar, styr Borås Stads Kommunfullmäktige de olika kommunala nämnderna genom reglementen.

Det gemensamma reglementet för Kommunstyrelsen och övriga nämnder i Borås Stad fastslår bl.a. att nämnderna ska följa utvecklingen inom sina respektive ansvarsområden samt besvara de remisser som berör respektive nämnds ansvarsområde.⁴⁵

Nämnderna ansvarar för att dess organisation är tydlig och ändamålsenlig med hänsyn till av fullmäktige fastställda mål och styrning samt lagar och andra författningar för verksamheten. Nämnden 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.⁴⁶

Nämnderna är (med undantag för Överförmyndarnämnden) anställningsmyndighet för personal vid sina förvaltningar. Kommunstyrelsen är dock anställningsmyndighet för förvaltningschefer och de anställs av Kommunstyrelsen. Nämnder är även personuppgiftsansvariga för de register och andra behandlingar av personuppgifter som sker i nämndens verksamhet.⁴⁷

Enligt 6 § i reglementet får nämnderna inom sitt verksamhetsområde och utan Kommunfullmäktiges särskilda medgivande, under förutsättning att ärendet inte är av principiell betydelse eller annars av större vikt för kommunen:

- Själv eller genom ombud föra kommunens talan i mål eller ärenden när detta följer av lag eller annan författning eller Kommunfullmäktiges beslut samt därvid träffa för kommunen bindande avtal. Mål/ärenden om skadestånd rörande fel och försummelse vid myndighetsutövning handläggs dock av Kommunstyrelsen
- Tillse att framställningar och rekvisitioner görs för erhållande av stats- och andra bidrag inom nämndens verksamhetsområde, samt på kommunens vägnar motta stats- och andra bidrag beviljade inom nämndens verksamhetsområde

Nämnden får inte fatta beslut i ärenden som är förbehållna annan nämnd.⁴⁸

⁴⁴ <https://intranet.boras.se/styrningochledning/handbockermetodermodellerochrutiner/offentligforvaltning/arendehanteringochnamndarbete/protokollhandbok.4.22f04e931490ec31fc720a9b.html>. 2020-01-01

⁴⁵ Borås Stad; Gemensamt reglemente för Kommunstyrelsen och övriga nämnder. 2019-06-19

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid. § 6

Vidare ska nämnderna kontinuerligt följa upp sin verksamhet och två gånger per år redovisa till fullmäktige hur de har fullgjort de uppdrag som fullmäktige har lämnat till dem i reglemente eller genom särskilt uppdrag.

Utöver detta ålägger det gemensamma reglementet nämndordföranden att:⁴⁹

- leda Kommunstyrelsens/nämndens arbete och sammanträden
- kalla till sammanträde
- kalla ersättare
- inför sammanträdena se till att ärendena som ska behandlas, är tillräckligt beredda
- se till att färdigberedda ärenden snarast behandlas i nämnden
- bevaka att nämndens beslut verkställs

Nämndernas reglementen

Utöver vad som föreskrivs i kommunallagen, andra lagar och författningar, styr Borås Stads Kommunfullmäktige de olika kommunala nämnderna genom reglementen.

Nämndreglementet beskriver vad nämnden har för specifika ansvarsområden. Reglementet beskriver även verksamhet, uppgifter och mål för nämnden.

I Kommunstyrelsens reglemente framgår att styrelsen på delegation av Kommunfullmäktige får fatta vissa beslut inom områdena ekonomi, personal- och utvecklingsfrågor, informationssystem och informationsteknologi, fastighetsfrågor, näringslivsfrågor och vissa övriga områden. I reglementet framgår även att Kommunstyrelsen genom sin övergripande ledningsfunktion ska leda och samordna bland annat utveckling av den kommunala demokratin, medborgar- och brukarinflytande, samspel mellan politik och förvaltningar m.m. Styrelsen ska även leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten samt göra framställningar i målfrågor som inte är förbehållna annan nämnd. Styrelsen ska dessutom bereda och yttra sig i ärenden som ska handläggas av fullmäktige i enlighet med KL.⁵⁰

Stadsrevisionen noterar att delegationen från Kommunfullmäktige till Kommunstyrelsen inte omfattar beslutsfattande avseende ärendeberedning eller andra inre arbetsformer i övriga nämnder. I reglementet framgår däremot att Kommunstyrelsen genom sin övergripande ledningsfunktion ska leda och samordna bland annat utveckling av den kommunala demokratin och samspel mellan politik och förvaltningar m.m.

Nämndernas delegationsordningar

Varje nämnd antar en delegationsordning som anger den delegation som man anförtror förvaltningschefen, utskott eller presidium. Delegationsordningar för respektive nämnd anger delegeringsnivå för nämndens olika beslut. Här noteras att endast fyra av 15 granskade nämnder har delegerat nämndbeslut till nämndens presidium.

⁴⁹ Ibid. § 16

⁵⁰ Borås Stad; Kommunstyrelsens reglemente, 2019-06-19: § 3 och § 9

I Kommunstyrelsens delegationsordning framgår bl.a. att delegering enligt kommunallagens bestämmelser innebär att beslutanderätt flyttas över till någon annan (delegaten). Den beslutanderätt som flyttas över kan avse ett visst ärende eller en ärendegrupp. När ett beslut fattas på delegation tas det på nämndens vägnar. I kommunallagen regleras vilka politiska instanser som ska fatta olika typer av beslut. Det framgår också att beslutanderätten i många fall kan delegeras till nämnd, utskott, förtroendevald eller till anställd. Kommunfullmäktige delegerar sin beslutanderätt till nämnderna genom nämndernas reglemente. Nämnderna å sin sida kan delegera beslutanderätt till utskott, förtroendevald eller anställd genom en delegationsordning. Såväl Kommunfullmäktige som nämnder kan också delegera beslutanderätt genom beslut i enskilda fall. Beslut som fattats med stöd av delegering ska anmälas till nämnden.⁵¹ Överförmyndarnämnden är undantagen det sistnämnda i vissa ärenden.⁵²

Arkivregler för Borås Stad

Arkivreglerna anger regler som ska gälla utöver de bestämmelser om arkiv som finns föreskrivna i arkivlagen (1990:782) och arkivförordningen (1991:446). Reglerna gäller för Kommunstyrelsen, kommunens nämnder, kommunens revisorer samt för andra kommunala organ med självständig ställning. Reglerna ska även tillämpas av kommunens aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser. Bestämmelsen ska tas in i ägardirektiv eller motsvarande.⁵³

Reglerna omfattar lokala beslut om bl.a. ansvar, arkivvård, gallring och att Kommunstyrelsen är utsedd Arkivmyndighet.

Med gallring menas att förstöra allmänna handlingar. Genom att förstöra innehållet helt eller delvis så begränsas allmänhetens tillgång till allmänna handlingar. Det är därför mycket viktigt att gallring sker varsamt. Utöver att förstöra en allmän handling innebär överföring av uppgifter mellan databärare gallring om överföringen medför:

- informationsförlust
- förlust av möjliga informationssammanställningar
- förlust av väsentliga sökmöjligheter eller
- förlust av möjligheter att fastställa informationens autenticitet

Inskränkning av möjligheten att framställa möjliga handlingar ska också betraktas som gallring. Varje nämnd fattar beslut om gallring. Inför varje gallringsbeslut ska nämnden samråda med Arkivmyndigheten.⁵⁴

Arkivreglerna anger också att varje nämnd och styrelse ska upprätta en dokumenthanteringsplan.

Det finns även rutiner för informationshantering och arkivering framtagna av Stadsarkivet.⁵⁵

Borås Stads riktlinjer för styrdokument

Riktlinjer för styrdokument hanterar frågan om vad styrdokument är, vilka typer som finns, hur de kan se ut samt lagar och andra styrdokument. Riktlinjerna beskriver strukturen för styrdokument i Borås Stad, och ger ramen för övriga styrdokument. Varje förvaltning och bolag ansvarar för att upprätta rutiner och arbetssätt utifrån detta. I riktlinjerna framgår bl.a. att vid arbetet med ett styrdokument ska man överväga vilka lagar som finns på området, liksom vilken styrning som redan finns. Ett styrdokuments innehåll måste vara förenligt med eventuella överordnade dokument.⁵⁶

⁵¹ Borås Stad; Kommunstyrelsens delegationer, 2017-07-01. Angående delegering se även kommunallagen 6 kap. 37 § och 7 kap. 5-7 §§

⁵² 19 kap. 14 § 3 st Föräldrabalken.

⁵³ Borås Stad; Arkivregler, 2016-12-21

⁵⁴ Ibid. 2016:

⁵⁵ Borås Stad; Rutiner för informations- och arkivhantering, 2018-09-20

⁵⁶ Borås Stad; Riktlinjer för styrdokument, reviderad 2016-11-24

Varje styrdokument ska med ett fåtal undantag klassificeras som endera av de sex typer som beskrivs i riktlinjerna. I alla styrdokument ska finnas uppgift om vem som har fastställt dokumentet, när dokumentet har fastställts, vem som ansvarar för revidering, vem som ansvarar för ev. uppföljning, vem dokumentet gäller för och hur länge dokumentet gäller. Alla Borås Stads styrdokument som antagits av Kommunfullmäktige eller Kommunstyrelsen, eller i annan instans men har betydelse för flera förvaltningar, ska finnas samlade på Borås Stads intranät och på boras.se i gemensam typografi och design.

Utöver styrdokument kan det finnas handböcker och rutiner m.m. som innehåller handfasta råd, och beskrivningar av arbetssätt. Det är viktigt att dessa stannar just vid praktiska och inte innehåller sådant som hör hemma i styrdokument eller åtgärder som kräver beslut. I riktlinjerna framgår även att vissa planer kan beslutas på verksamhetsnivå. Det gäller planer som bara har betydelse för den egna verksamheten.

Stadsrevisionen noterar att dokumentet Gemensam beredningsprocess - Borås Stads nämnder inte finns med bland styrande dokument på Borås Stads hemsida. Dokumentet finns däremot med bland styrdokument på Borås Stads intranät för anställda.

Borås Stads ärendehandbok

Det pågår enligt intervjuade vid Stadsledningskansliet ett arbete med en gemensam ärendehandbok för hela Borås Stad. Arbetet bedrivs på Stadsledningskansliet. Arbetet har pågått under en längre tid och ärendehandboken är ännu inte färdigställd. Enligt intervjuade ska arbetet med ärendehandboken slutföras inom ramen för arbetet med ett reviderat styr- och ledningssystem. När ärendehandboken kan vara färdigställd är oklart.

Borås Stads styr- och ledningssystem

Borås Stads styr- och ledningssystem beskriver strukturen för styrningen och ledningen i Borås Stad, och ger ramen för övriga styrdokument. Varje förvaltning och bolag ansvarar för att upprätta rutiner och arbetssätt utifrån detta. Styr- och ledningssystemet gäller för alla nämnder, styrelser, förvaltningar och bolag, och omfattar fyra delar:⁵⁷

- Styrmodellen
- Medborgarinflytandet
- Styrdokument
- Uppföljningen

I styr- och ledningsmodellen anges även översiktligt hur budgetprocess och budgetberedning går till i Borås Stad.⁵⁸

Avseende medborgarinflytandet framgår att Borås Stad ska arbeta systematiskt bl.a. med att förbättra möjligheten för dialog och inflytande för medborgarna, och att analysera konsekvenserna för invånare/brukare/kunder inför beslut.⁵⁹

Gemensam beredningsprocess – Borås Stads nämnder

I slutet av 2018 skickades ett förslag på gemensam beredningsprocess ut till samtliga nämnders förvaltningar i Borås Stad i form av en förvaltningsremiss. Remissen behandlades och besvarades förvaltningarna och i ett fall en av nämnderna.⁶⁰

⁵⁷ Borås Stad; Styr- och ledningssystem, program fastställt av Kommunfullmäktige 16 januari 2014

⁵⁸ Ibid. 2014:11

⁵⁹ Ibid. 2014:8

⁶⁰ Protokoll, Miljö- och konsumentnämnden, 2019-02-26 § 69

Remissvaren från förvaltningarna var i huvudsak positiva till förslaget då förslaget ansågs i stora drag överensstämma med deras nuvarande process. De flesta betonade olika delar av processen som viktiga eller kommenterade att man hade enskilda avvikelser från den föreslagna processen. Två förvaltningar, Individ- och familjeomsorgsförvaltningen, Kulturförvaltningen och en nämnd, Miljö- och konsumentnämnden hade starka invändningar mot den föreslagna gemensamma processen. Miljö- och konsumentnämnden beslutade även att avstyrka förslaget helt. Fritids- och folkhälsoförvaltningen har inte svarat på remissen. Samtliga de inkomna remissvaren från förvaltningarna ser positivt på att Borås Stad tar fram en gemensam beredningsprocess så långt det är möjligt.⁶¹

Den 6 maj 2019 skickades en fastställd gemensam beredningsprocess ut till förvaltningarna. Beredningsprocessen är fastställd av kommunchefen.⁶²

Ingen av Borås Stads nämnder eller Kommunstyrelsen har fattat beslut om den gemensamma beredningsprocessen. Endast en av nämnderna har upprättat ett remissvar i samband med förslaget om den gemensamma beredningsprocessen.

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 processen anges i dokumentet gälla för samtliga nämnder förutom Kommunstyrelsen eftersom Kommunstyrelsen har en annan organisation. I dokumentets inledande faktaruta framgår att processen gäller alla förvaltningar och att den gäller tills vidare.⁶³

Den gemensamma processbeskrivningen går igenom processen i enlighet med nedanstående punktlista. Processen beskrivs också i dokumentet enligt processkartan i Bilaga 1.

- **Ärendet kommer in**
Beskrivning av ärendets upprättande
- **Registrering/diarieföring**
Formerna för registrering
- **Ärendefördelning**
Fördelning till handläggare från sekreterare men också beslut om när skrivelsen ska vara klar för politisk behandling
- **Politisk avstämning**
Ansvarig handläggare ska läsa in sig på ärendet och stämma av inriktningen på beslutsunderlaget med nämndens ordförande. Här ges också förvaltningen möjlighet till avvikande rutin t.ex. att förvaltningschef ansvarar för avstämning med nämndens ordförande
- **Handläggarens beredning**
Handläggare ska ta fram underlag till presidiet innehållandes minst en skrivelse med ett antal fastslagna rubriker

⁶¹ Remissvar Dnr KS 2019-00106

⁶² Borås Stad; Gemensam beredningsprocess – Borås Stads nämnder, 2019-05-06

⁶³ Ibid. 2019:2

- **Ärendeberedning med presidiet**
Vid nämndpresidiets ärendeberedning ska presidiet, förvaltningschef och nämndsekreterare närvara. Mötet fastställer kallelsen och handlingar inför nämndsmötet. Mötet kan besluta om vidare ärendeberedning, föredragningar och kompletteringar
- **Kallelse med föredragningslista och beslutsunderlag skickas till nämnden**
Efter presidiemötet görs eventuella ändringar/justeringar. Därefter skickas kallelse med handlingar ut till nämndens ledamöter
- **Sammanträdet**
De ärenden som är med på föredragningslistan behandlas och beslut fattas. Nämndsekreteraren för protokoll. Nämnden ska ha öppna sammanträden, med undantag av sammanträden som ska hållas inom stängda dörrar då ärenden som ska behandlas avser myndighetsutövning eller omfattas av sekretess
- **Expediering**
Nämndsekreteraren anslår protokollet digitalt och publicerar det på webbplatsen. Skrivelse expedieras till berörda och protokollsutdrag hålls internt för egen del. Stadsrevisionen noterar att endast skrivelsen ska expedieras. Detta innebär att skrivelsen för att den ska återge rätt beslut, behöver ändras i de fall nämnden fattar ett annat beslut än det som skrivelsen föreslog inför mötet
- **Arkivering**
Ärendet avslutas och handlingar som ska arkiveras, arkiveras. Sammanträdesprotokoll arkiveras årsvis

Intervjuade vid Stadsledningskansliet framhåller att den gemensamma beredningsprocessen kan ses som en rekommendation till samtliga nämndsekreterare. Processen är tänkt som en vägledning till nämndsekreterare och annan förvaltningspersonal menar man. Det är inte en process som nämnder eller förvaltningar är tvungna att följa. Den gemensamma processen följs av flera förvaltningar och nämnder, men flera avviker också från modellen. Att processen även omfattar vissa nämndledamöter föranledde enligt de intervjuade inte att den gemensamma beredningsprocessen behövde beslutas om politiskt. Hur ärenden bereds i Borås Stad och processen för det är inte en politisk fråga menar vissa intervjuade. Andra intervjuade vid Stadsledningskansliet framhåller att ärendeberedningsprocessen till hög grad är en politisk fråga och borde beslutas politiskt.

2.3.2 Stadsrevisionens iakttagelser av lokala styrdokument och rutiner

Borås Stads nämnder har en mängd gemensamma dokument som i olika hänseenden är relevanta för beredningsprocessen hos nämnderna. De relevanta gemensamma styrdokumenterna för granskningsområdet är i huvudsak Gemensamt reglemente för Kommunstyrelsen och övriga nämnder, Arkivregler för Borås Stad, Borås Stads styr- och ledningssystem och dokumentet Gemensam beredningsprocess - Borås Stads nämnder. Därutöver finns i Borås Stad instruktioner och mallar för hantering av ärende i diarie- och ärendehanteringssystemet Ciceron.

Med undantag från den Gemensamma beredningsprocessen för Borås Stads nämnder beskriver dessa dokument grundläggande och rent praktiska delar av processen. Sammanfattningsvis anges i dokumenten allmänt hur hantering av ärenden ska gå till före beslut i nämnderna samt hur dokumentation ska föras i verksamhetssystemet Ciceron.

Gemensamt reglemente för Kommunstyrelsen och övriga nämnder i Borås Stad informerar om de lagar och regler som styr nämnder samt slår fast allmänna och grundläggande ansvar och

uppgifter för Kommunstyrelsen och nämnderna. I det gemensamma reglementet framgår bl.a. att nämnderna ansvarar för att dess organisation är tydlig och ändamålsenlig med hänsyn till av fullmäktige fastställda mål och styrning samt lagar och andra författningar för verksamheten. Nämnden 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. Det är nämndens ordförande som ska se till att de ärenden som beslutas av nämnden är tillräckligt beredda.

Stadsrevisionen kan konstatera att Kommunfullmäktige i reglementen inte närmare anger någon styrning för hur nämndernas ärendeberedning ska gå till. Varje nämnd ansvarar själv, med hänsyn till lagar och andra författningar, för att upprätta de arbetsformer som behövs i detta avseende.

De nämndspecifika reglementena anger i sin tur vilka särskilda uppdrag, ansvar och uppgifter nämnder 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 ärendeberedning eller andra inre arbetsformer i övriga nämnder. Delegationsordningar för respektive nämnd anger delegeringsnivå för nämndens olika beslut. Fyra av 15 granskade nämnder har delegerat nämndbeslut till nämndens presidium.

Den gemensamma rutinen för beredningsprocessen syftar till att skapa en samsyn kring beredningsprocessen hos stadens nämnder. Stadsrevisionen noterar särskilt följande ur den gemensamma beredningsprocessen:

- Dokumentet anger att det är till för att fastställa hur den gemensamma beredningsprocessen ska se ut
- Tjänstepersoner som ska ta fram underlag, ska stämma av inriktningen för underlaget med nämndens ordförande. Den politiska avstämningen kan skifta beroende på nämnd
- Presidiet ska bereda ärendet före nämnden. På presidiemötet ska presidiet, förvaltningschef och nämndsekreteraren närvara
- Skrivelse expedieras till berörda och protokollsutdrag hålls internt
- Eventuella reservationer och särskilda yttranden ska tillföras skrivelsen innan expediering. Dessa ska aldrig tillföras vid extern expediering
- Dokumentet gör i olika delar anspråk på att gälla för olika instanser. Så som nämnder, förvaltningar och nämndpresidier. Processen har inte fastställts av någon politisk instans trots att den anger att den omfattar samtliga nämnder utom Kommunstyrelsen och/eller nämndpresidier
- Dokumentet följer inte den nomenklatur som fastställts i Borås Stads Riktlinjer för styrdokument

Intervjuade vid Stadsledningskansliet framhåller att dokumentet ska ses som en rekommendation och praktisk vägledning för nämndsekreterare och andra förvaltningspersoner.

Borås Stads styrdokument ger i övrigt ingen information om hur arbetet med ärendeadministration, ärendehandläggning eller ärendeberedning ska eller bör gå till.

Sammanfattningsvis konstaterar Stadsrevisionen att Kommunfullmäktige i reglementen eller andra styrdokument inte anger någon styrning för hur nämndernas ärendebereidning ska gå till. Varje nämnd ansvarar själv, med hänsyn till lagar och andra författningar, för att upprätta de arbetsformer som behövs i detta avseende. Det är nämndens ordförande som ska se till att de ärenden nämnden behandlar är tillräckligt beredda och har ett förslag till beslut.

Den gemensamma beredningsprocessen beskriver hur ärendeprocessen ska se ut för Stadens nämnder och slår bl.a. fast en politisk avstämning under ärendebereidningen samt att ärendeskrivelsen kan behöva ändras efter nämndens sammanträde. Processen har fastställts av kommunchefen och inte beslutats om av någon politisk nämnd. Den gemensamma beredningsprocessen gör i olika delar anspråk på att gälla för både nämnder, förvaltningar och nämndpresidier. Intervjuade vid Stadsledningskansliet framhåller att dokumentet ska ses som en rekommendation och praktisk vägledning för nämndsekreterare och andra förvaltningspersoner. Dokumentet följer inte den nomenklatur som fastställts i Borås Stads Riktlinjer för styrdokument.

2.4 Ärendebereidning i Borås Stads nämnder

Granskningen har hittills beskrivit de lagliga förutsättningarna samt de styrdokument, rutiner etc. som reglerar beredningsprocessen i Borås Stads nämnder. Avsnittet nedan syftar till att beskriva Borås Stads nämnders faktiska beredningsprocesser. Beskrivningen utgår från de dokument som beskrivits i kapitel 2.3 samt från intervjuer med tjänstepersoner i granskade förvaltningar och Stadsledningskansliet.

Om Borås Stads nämnders beredningsprocesser ska sammanfattas i ett och samma flödesschema blir resultatet enligt bild 1 nedan. Fem av tio delar i processen varierar mellan nämnderna. En nämnd kan t.ex. ha sex av de tio delarna medan en annan har alla tio delarna i sin process.

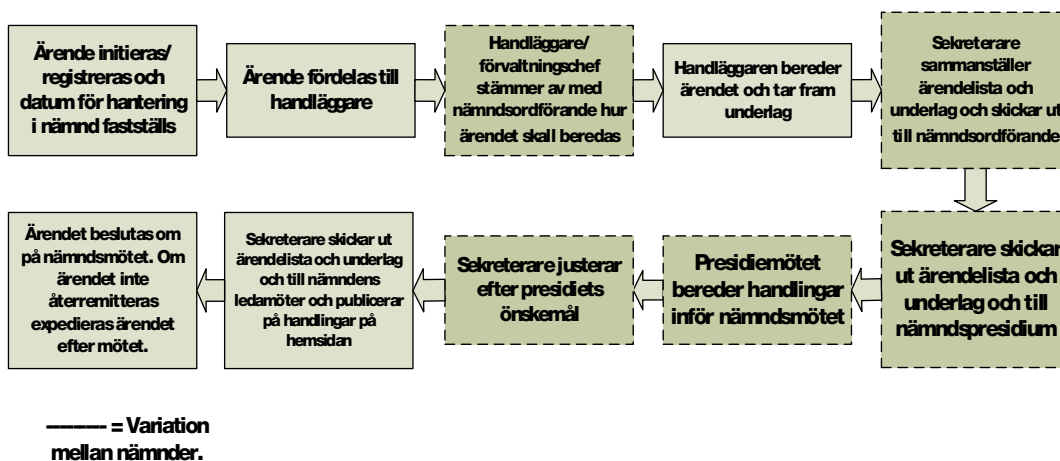


Bild 1 Borås Stads nämnders beredningsprocess.

Ärendet initieras

Initiering av ärende kan ske på flera olika sätt. Ett ärende kan exempelvis initieras genom inkommande post, av en annan kommunal nämnd, på uppdrag eller motion från politisk församling eller initieras av förvaltningen. När ärendet initieras registreras det också i ärendehanteringssystemet Ciceron.

Fördelning av ärende

Efter att ärendet initierats hanteras det av registrator i nämndens förvaltning. Därefter fördelas ärendet ut via ärendehanteringssystemet direkt till handläggare eller till lämplig chef som i sin tur utser lämplig medarbetare som handläggare för ärendet.

Politisk avstämning före ärendeberedning

När handläggare utsetts inleder denna arbetet med att bereda ärendet. Vid handläggning av ärenden ska det, enligt den gemensamma beredningsprocessen, göras en initial avstämning med nämndens ordförande för få en samsyn avseende hur ärendet ska beredas. Enligt nämndernas dokumentation och merparten av de intervjuade är detta moment ganska ovanligt. I nämndernas processer ingår däremot att förvaltningschef gör någon form av avstämning med nämndordföranden i vissa ärenden. I de flesta fall sker ingen inledande politisk avstämning, istället kan det vara olika variationer på avstämning mellan handläggare, handläggarens chef och förvaltningschef.

Ärendeberedning

Handläggare författar sedan en ärendeskrivelse och andra underlag som är relevanta för ärendet.

Ärendeadministration och expediering

Före det att en ärendeskrivelse anses vara klar kan ytterligare avstämningar mellan handläggare/förvaltningschef och nämndens ordförande ske. Nämnderna skiljer sig här åt. En del av nämnderna har en dialog mellan ordförande och förvaltningschef, andra stämmer av via e-post eller Ciceron och en tredje grupp har ingen avstämning alls.

Ärendeskrivelser upprättas i 12 av 14 nämnder i enlighet med den mall som finns i Ciceron. Ärendeskrivelserna undertecknas i dessa nämnder av både nämndens ordförande och förvaltningschef i enlighet med ärendesystemets dokumentmall.

Enligt den gemensamma processen för ärendeberedning ska ärendeskrivelsen expedieras. Skrivelsen ska i sin tur, vid behov, justeras för att korrekt ange det beslut som nämnden fattade. I praktiken expedierar nästan samtliga nämnder alltid skrivelsen tillsammans med ett protokollsutdrag, dvs den del av protokollet som avhandlar ärendet. Vid expediering inom Borås Stad väljer dock ett par nämnder att endast expediera ärendeskrivelsen.

Av lathunden för arbete i ärendehanteringssystemet Ciceron framgår att Borås Stads ärendeberedningsprocess innebär att ärendeskrivelser placeras som utkast i systemet. Detta bekräftas av merparten av de intervjuade. Ärendeskrivelserna kan vara registrerade som utkast från dess att sekreteraren tar vid till dess att de färdigställs efter nämndens sammanträde. Ändringar kan på så vis göras för att beslutsförslaget i skrivelsen ska stämma överens med det faktiska beslutet som nämnder fattar. Detta innebär att man genom publicering på hemsidan expedierar handlingar man inte diariefört. Detta medför att nämnderna i förekommande fall expedierar handlingar som anses vara arbetsmaterial.

Några intervjuade menar att det finns svårigheter med denna hantering. Detta då expedierade handlingar i laglig mening är att betrakta som upprättade och offentliga handlingar. Det medför också att det förekommer att nämnder ändrar i upprättade och expedierade handlingar efter

nämndsammansamlingen. En sådan process innebär också att det förekommer skrivelser i samma ärende med olika beslutsförslag beroende på om de expedierats före eller efter nämndens sammansamlingen.

2.4.1 Tjänsteskrivelser

Inför omorganisationen inom stadens förvaltningar 2017 genomfördes en workshop kring styrning, ledning och uppsikt med deltagare från stadens olika förvaltningar. En slutsats från workshoppen var att beredningsprocessen inför beslut i nämnder och styrelser kan förbättras. Beredningsprocessen inför nämnders och styrelsernas möten fungerade olika. I Borås Stad fanns inte regler och riktlinjer när det gäller beredningsprocess och t.ex. användandet av tjänsteskrivelser. Ett antal tjänstepersoner vid Stadsledningskansliet uppdrogs därför att ta fram ett förslag till en ny gemensam beredningsprocess för nämnder och styrelser i Borås Stad. De utsedda tjänstepersonerna arbetade fram ett arbetsmaterial/utkast som Stadsrevisionen tagit del av.⁶⁴

I utkastet återfinns de lagliga grunderna, en rollfördelning mellan förtroendevalda och tjänstepersoner och en processkarta för förslag till en gemensam beredningsprocess i Borås Stad. Förslaget innehåller också en mindre omvärldsbevakning avseende tjänsteskrivelser där det framgår att Borås Stad är ensamt bland de större kommunerna i Sverige om att inte ha tjänsteskrivelser. Det finns också ett resonemang om för- och nackdelar för organisationen. Slutsatserna i förslaget är att man inför den föreslagna gemensamma beredningsprocessen och tjänstemannaskrivelser. Detta för att tillmötesgå lagkrav avseende opartiskhet och oberoende och för att skapa en tydlighet inför stadens invånare.⁶⁵

Förslaget är inte färdigställt och inte heller daterat men senaste ändringen i arbetsmaterialet gjordes den 23 februari 2017.

Med anledning av frågeställningar som väckts i samband med en workshop om styrning och ledning skickade kommunchefen ett meddelande till Borås Stads förvaltningschefer 30 juni 2017. I meddelandet framgår att beredningsprocessen inför nämnders möten ser olika ut och det saknas riktlinjer för detta. Det framgår vidare att det inte finns beslut om att förvaltningarna ska använda tjänsteskrivelser i sitt arbete och hänvisar istället till:

”Den traditionella modellen ska gälla där tjänstemän och förtroendevalda formulerar beslutsunderlag och beslutsförslag gemensamt.”

Stadsrevisionen konstaterar att två av Borås Stads nämnder, Samhällsbyggnadsnämnden och Miljö- och konsumentnämnden systematiskt använder sig av tjänsteskrivelser som en del av ärendens beredning.

Vid 2018 års granskning av Kommunstyrelsen ärendebereidning genomförde Stadsrevisionen en jämförelse mellan Sveriges samtliga övriga kommuner och Borås Stad. Borås Stads Kommunstyrelse var i Stadsrevisionens jämförelse ensamt i landet om att inte upprätta skriftliga tjänstemannaunderlag i någon form som en del av beredningen. Enligt Stadsrevisionens bedömning var förhållandena ett betydande avsteg från den etablerade praxis som finns i övriga landet för att säkerställa en saklig, oberoende och allsidig belysning i ärendebereidningen och insyn och transparens i ärendeprocessen.⁶⁶

⁶⁴ Borås Stad; Arbetsmaterial – gemensam beredningsprocess för nämnder och styrelser i Borås Stad, inte daterat.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Borås Stad, Stadsrevisionen, Kommunstyrelsens ärendebereidning i Borås Stad, 2019: s24ff.

2.4.2 Nämndernas ärendeberedning

Innevarande kapitel är en genomgång av ärendeberedningsprocesserna i respektive nämnd.

Arbetslivsnämnden

Förvaltningen använder sig av checklistor i ärendeberedningsprocessen. Det finns ingen formell process för politiskt avstämning men det kan ske avstämning mellan förvaltningschef och nämndordförande före utskicket till presidiet. Nämndsekreteraren är inte med på presidiet och det förs inte anteckningar på mötet. Förvaltningen använder sig av ärendeskrivelse som inte ändras efter nämndmötet. Förvaltningen expedierar protokollsutdrag ofta tillsammans med skrivelse eller andra underlag.

Fritid- och folkhälsonämnden

Förvaltningen använder sig av lathundar i ärendeberedningsprocessen. Det finns ingen formell process för politisk avstämning men det kan ske avstämning mellan förvaltningschef och nämndordförande före utskicket till presidiet. Nämndordföranden får handlingarna före utskick till presidiet för godkännande. Nämndsekreteraren deltar på presidiet och minnesanteckningar förs på mötet för egen del. Ärendeskrivelsen kan ändras ifall nämnden fattar ett annat beslut än det som är föreslaget i skrivelsen inför mötet. Förvaltningens ärendeberedningsprocess innebär på så vis att man betraktar nämndhandlingarna som förslag som inte diarieförs trots att de expedierats. Förvaltningen expedierar protokollsutdrag tillsammans med skrivelse eller andra underlag.

Förskolenämnden

Förvaltningen har ett tidsschema över hålltider i ärendeberedningsprocessen. Det finns en formaliserad politisk avstämning genom ett ordförandemöte som äger rum där ordförande, förvaltningschefen och nämndsekreteraren närvarar före utskicket av handlingarna till presidiet. Nämndordföranden får handlingarna före utskick till presidiet för godkännande. Nämndsekreteraren är med på presidiet men inga anteckningar förs under mötet. Ärendeskrivelsen kan ändras ifall nämnden fattar ett annat beslut än det som är föreslaget i skrivelsen inför mötet. Förvaltningens ärendeberedningsprocess innebär på så vis att man betraktar nämndhandlingarna som arbetsmaterial trots att dessa expedierats. Förvaltningen expedierar protokollsutdrag tillsammans med skrivelse eller andra underlag vid expediering externt. Vid intern expediering skickas enbart skrivelsen.

Grundskolenämnden

Förvaltningen har dokumentation avseende ärendeberedningsprocessen i form av checklistor och processkartor. Det finns ingen formell process för politiskt avstämning före beredningen av ärenden. Nämndordföranden får handlingarna före utskick till presidiet för godkännande. Det förekommer i vissa ärenden också dialog mellan nämndordförande och förvaltningschef under och efter beredningen. Nämndsekreteraren deltar inte på presidiet och inga formella (dvs. som registreras) minnesanteckningar förs på mötet. Ärendeskrivelsen kan ändras ifall nämnden fattar ett annat beslut än det som är föreslaget i skrivelsen inför mötet. Förvaltningens ärendeberedningsprocess innebär på så vis att man betraktar nämndhandlingarna som förslag som inte diarieförs trots att de expedierats. Förvaltningen expedierar protokollsutdrag tillsammans med skrivelse och andra underlag.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Förvaltningen har en processkarta med ett tidsschema över hålltider och använder sig av checklistor i ärendeberedningsprocessen. Det finns en formaliserad politisk avstämning genom en ordförandeberedning som äger rum efter att förvaltningschefen godkänt handlingar och före utskicket av handlingarna till presidiet. Nämndsekreteraren deltar på presidiet och min-

nesanteckningar förs där. Ärendeskrivelsen kan ändras ifall nämnden fattar ett annat beslut än det som är förslaget i skrivelsen inför mötet. Förvaltningens ärendebereidningsprocess innebär på så vis att man betraktar nämndhandlingarna som arbetsmaterial trots att dessa expedieras. Handlingar som expedieras i ärenden är protokollsutdrag, ärendeskrivelse och ev. övriga underlag. Internt i Borås Stad expedieras endast ärendeskrivelsen. I de fall beslutet i ärendeskrivelsen avviker från protokollet skickas även protokollsutdrag med.

Individ- och familjeomsorgsnämnden

Förvaltningen har dokumentation avseende ärendebereidningsprocessen i form av checklistor, processkarta och tidsschema. Det finns ingen formell process för politiskt avstämning före beredningen av ärenden. Nämndsekreteraren deltar inte på presidiummötet och inga anteckningar förs på presidiummötet. Nämndsekreteraren får information om att eventuella ändringar behöver göras efter presidiummötet. Ärendeskrivelsen ändras inte efter mötet även om nämnden fattat annat beslut. Handlingar som expedieras i ärendet är ärendeskrivelsen. I de fall beslutet i ärendeskrivelsen avviker från protokollet skickas även protokollsutdrag med.

Kulturnämnden

Förvaltningen använder sig av lathundar i ärendebereidningsprocessen. Det finns ingen formell process för politiskt avstämning före beredningen av ärenden. Handlingar ska godkännas av nämndordförande och förvaltningschef före utskick till presidiet via e-post. Nämndsekreteraren deltar på presidiummötet och minnesanteckningar förs på mötet för egen del. Ärendeskrivelsen kan ändras ifall nämnden fattar ett annat beslut än det som är förslaget i skrivelsen inför mötet. Förvaltningens ärendebereidningsprocess innebär på så vis att man betraktar nämndhandlingarna som förslag som inte diarieförs trots att de expedieras. Handlingar som expedieras i ärenden är protokollsutdrag, ärendeskrivelse och ev. övriga underlag.

Lokalförsörjningsnämnden

Förvaltningen använder sig av checklistor i ärendebereidningsprocessen. Det finns en formaliserad politisk avstämning genom ett ordförandemöte som äger rum där ordförande och förvaltningschefen närvarar före utskicket av handlingarna till presidiet. Handlingar ska godkännas av nämndordförande före utskick till presidiet via e-post. Nämndsekreteraren deltar på presidiummötet och minnesanteckningar förs på mötet. Ärendeskrivelsen kan ändras ifall nämnden fattar ett annat beslut än det som är förslaget i skrivelsen inför mötet. Förvaltningens ärendebereidningsprocess innebär på så vis att man betraktar nämndhandlingarna som arbetsmaterial trots att dessa expedieras. Handlingar som expedieras i ärenden är protokollsutdrag, ärendeskrivelse och ev. övriga underlag.

Miljö- och konsumentnämnden

Förvaltningen har dokumentation avseende ärendebereidningsprocessen i form av checklistor och processkarta. Det finns ingen formell process för politiskt avstämning före beredningen av ärenden. Tjänsteskrivelsen som tas fram i ärendehanteringssystemet Ecos behöver inte godkännas av nämndordförande före utskick till presidiet. Nämndsekreteraren deltar på presidiummötet men inga anteckningar förs på mötet. Det kan ske ändringar av tjänsteskrivelsen vid presidiummötet men oftast lägger politiker egna förslag på nämndsammanträdet istället. Handlingar som expedieras i ärenden är protokollsutdrag, tjänsteskrivelse och ev. övriga underlag.

Samhällsbyggnadsnämnden

Förvaltningen har dokumentation avseende ärendebereidningsprocessen i form av en processkarta. Det finns ingen formell process för politiskt avstämning före beredningen av ärenden. Tjänsteskrivelsen som tas fram i ärendehanteringssystemet ByggR behöver inte godkännas av nämndordförande före utskick till presidiet eller nämnden. Nämndsekreteraren deltar sedan på

presidietmötet men inga anteckningar förs där. Ärendehandlingarna är diarietförda före utskick till nämnd. På så vis kan tjänsteskrivelser inte ändras efter mötet även om nämnden fattat annat beslut. Handlingar som expedieras i ärenden är protokollsutdrag, ärendeskrivelse och ev. övriga underlag.

Service-nämnden

Förvaltningen har dokumentation avseende ärendeberedningsprocessen i form av ett processchema och ett tidsschema. Det finns ingen formell process för politiskt avstämning före beredningen av ärenden. Nämndsekreteraren deltar på presidietmötet och minnesanteckningar förs på mötet. Ärendeskrivelsen ändras inte efter mötet även om nämnden fattat annat beslut än förslaget i ärendeskrivelsen. Ärendeskrivelsen expedieras utan medföljande protokollsutdrag.

Sociala omsorgsnämnden

Förvaltningen har ett tidsschema över hålltider i nämndprocessen. Det finns ingen formell process för politiskt avstämning före beredningen av ärenden. Handlingar behöver inte godkännas av ordförande före utskick inför presidietmötet. Nämndsekreteraren deltar på presidietmötet men inga anteckningar förs där. Ärendeskrivelsen ändras inte efter mötet även om nämnden fattat annat beslut än förslaget i ärendeskrivelsen. Handlingar som expedieras i ärenden är protokollsutdrag, ärendeskrivelse och ev. övriga underlag.

Tekniska nämnden

Förvaltningen har dokumentation avseende ärendeberedningsprocessen i form av processchema. Det finns ingen formell process för politiskt avstämning före eller efter beredningen av ärenden. Det kan förekomma dialog med politiker på handläggares initiativ. Nämndsekreteraren deltar på presidietmötet och protokoll förs där. Ärendeskrivelsen kan ändras ifall nämnden fattar ett annat beslut än det som är föreslaget i skrivelsen inför mötet. Förvaltningens ärendeberedningsprocess innebär på så vis att man betraktar nämndhandlingarna som arbetsmaterial trots att dessa expedierats. Handlingar som expedieras i ärenden är protokollsutdrag, ärendeskrivelse och ev. övriga underlag.

Vård- och äldrenämnden

Förvaltningen har ett tidsschema över hålltider i nämndprocessen. Det finns ingen formell process för politiskt avstämning före eller efter beredningen av ärenden. Handlingar behöver inte godkännas av ordförande före utskick inför presidietmötet. Nämndsekreteraren deltar på presidietmötet och anteckningar förs där. Ärendeskrivelsen kan ändras ifall nämnden fattar ett annat beslut än det som är föreslaget i skrivelsen inför mötet. Förvaltningens ärendeberedningsprocess innebär på så vis att man betraktar nämndhandlingarna som arbetsmaterial trots att dessa expedierats. Handlingar som expedieras i ärenden är protokollsutdrag, ärendeskrivelse och ev. övriga underlag. Internt i Staden expedieras endast ärendeskrivelsen.

Överförmyndarnämnden

Förvaltningen använder sig av checklistor i ärendeberedningsprocessen. Det finns ingen formell process för politiskt avstämning före eller efter beredningen av ärenden. Det kan förekomma dialog mellan enhetschef och nämndordförande. Nämnden har inte några presidietmöten på grund av sin storlek. Ärendeskrivelsen kan ändras ifall nämnden fattar ett annat beslut än det som är föreslaget i skrivelsen inför mötet. Förvaltningens ärendeberedningsprocess innebär på så vis att man betraktar nämndhandlingarna som arbetsmaterial trots att dessa expedierats. Handlingar som expedieras i ärenden är protokollsutdrag och ärendeskrivelse.

2.4.3 Den gemensamma beredningsprocessen

Nedan följer en genomgång av processen och av hur genomförandet av processens delar skiljer sig åt mellan nämnderna. Genomgången utgår från en samlad bild av dokumentationen som beskrivs i kapitel 2.3 och 2.4 och på uppgifter från intervjuade.

- **Ärendet kommer in**
Ärenden upprättas på samma sätt hos nämnderna. Antingen så inkommer det en handling som föranleder att förvaltningen skapar ett ärende eller så upprättar förvaltningen ärendet som en del i verksamheten.
- **Registrering/diarieföring**
Även registrering sker på samma sätt av nämnderna. Det förekommer att nämnder har en särskild registrator men vanligast är att nämndsekreteraren också är registrator. Ärenden upprättas i Ciceron med undantag från de nämnder som också använder andra verksamhetssystem i sin myndighetsutövning, exempelvis ByggR och Ecos. I dessa fall kan verksamhetsinitierade ärenden upprättas i ett av dessa system för att sedan överföras till Ciceron.
- **Ärendefördelning**
Inkommande ärenden fördelas hos alla nämnder av registrator/nämndsekreterare. Vid rutinärenden kan dessa fördelas direkt till handläggarnivå.
- **Politisk avstämning**
Den gemensamma rutinen anger att det ska göras en politisk avstämning i beredningens inledande skede för att ”stämna av inriktningen för beslutsunderlaget”.⁶⁷ Av Stadens nämnder har tre nämnder en rutin för formell avstämning med nämndens ordförande. Avstämningen sker genom en ordförandeberedning som man har före att handlingar skickas ut till presidiet. Flera intervjuade uppger att det inte finns någon politisk avstämning som en del i den formella processen däremot att det kan ske avstämning utan att de intervjuade är medvetna om det. Flera intervjuade uppger också att nämndordförande stämt av stora ärenden och ärenden som pågått under längre tid med förvaltningschef under beredningsprocessen av dessa.
- **Handläggarens beredning**
Handläggarnas arbete med att ta fram underlag sker enligt de intervjuade med ett stort mått av oberoende och så gott som utan interaktion med förtroendevalda. Dock anger många intervjuade att handläggare i någon utsträckning vet vilken politisk majoritet man skriver för vilket uppges kunna påverka innehållet i ärendeskrivelsen. Flera av de intervjuade påtalade att det finns, inom förvaltningarna, en uppfattning om att skrivelsen är ett politiskt dokument som ägs av politikerna i majoriteten.
En processdel inom de flesta förvaltningar beredningsprocess är godkännande av handlingar före presidiet. Hos dessa förvaltningar inhämtas detta godkännande av både ordförande och förvaltningschef. Enligt den gemensamma rutinen behövs dock bara godkännande av förvaltningschefen eftersom nämndordföranden enligt rutinen redan stämt av ärendet vid inledningen av handläggarens beredning.
- **Ärendebereidning med presidiet**
Vid presidiemötet hos elva av 15 nämnder deltar nämndsekreteraren i mötet. Vid 13 av nämndernas presidiemöten förs inte protokoll.

⁶⁷ Gemensam beredningsprocess – Borås Stads nämnder, Stadsledningskansliet, fastställd 6 maj 2019

- **Kallelse med föredragningslista och beslutsunderlag skickas till nämnden**
De intervjuade nämndsekreterarna uppger att presidiet sällan beslutar att ändringar ska göras i handlingar. Möjligen kan mindre justeringar göras i text.
- **Sammanträdet**
Mötesordningen under nämndsammanträden är i alla nämnder lika och utgår, precis som Kommunstyrelsen, från de regler som styr Kommunfullmäktige.
- **Expediering**
Efter mötet anslår nämndsekreteraren protokollet digitalt och publicerar det på webbplatsen. Nämnder med personuppgifter i protokoll rensar dessa före anslag och publicering. Alla nämnder utom en expedierar ärendeskrivelsen tillsammans med protokollsutdrag. Ett par av nämnderna expedierar endast skrivelsen inom Staden.
- **Arkivering**
Ärendet avslutas och handlingar arkiveras. Det framkommer under intervjuer att nämndsekreterarrollen inom verksamhetssystemet Ciceron har behörighet att återstarta, öppna och ändra diarieförda och arkiverade handlingar utan ytterligare godkännande. Detta gäller nämndsekreterarens egen nämnds diarium.

2.4.4 Stadsrevisionens iakttagelser av ärendeberedning i Borås Stads nämnder

Det mönster som framträder vid granskningen av nämndernas beredningsprocesser är att det finns två huvudtyper av beredningsprocesser. En första typ som innebär en avstämning med nämndordförande när handlingar är klara och i vissa fall under beredningsarbetet. Den första typen följer rutinen för gemensam beredningsprocess i större utsträckning. De nämnder som kan sägas använda denna modell är Arbetslivsnämnden, Fritid- och folkhälsönämnden, Förskolenämnden, Grundskolenämnden, Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, Individ- och familjeomsorgsnämnden, Kulturnämnden, Servicenämnden, Sociala omsorgsnämnden, Tekniska nämnden, Vård- och äldrenämnden och Överförmyndarnämnden.

Den andra typen av beredningsprocess är den som avviker mer från dokumentet gemensam beredningsprocess. Avvikelser från den gemensamma processen avser bl.a. att nämnden har tjänsteskrivelser, ingen politisk avstämning under beredningsprocessen och att handlingar inte ändras efter att dessa expedierats. Nämnder som faller under denna kategori är Miljö- och konsumentnämnden och Samhällsbyggnadsnämnden.

Om Borås Stads nämnders beredningsprocesser ska sammanfattas i ett och samma flödeschema blir resultatet att fem av tio delar i processen varierar mellan nämnderna. En nämnd kan t.ex. ha sex av de tio delarna medan en annan har alla tio delarna i sin process. De delar där processen varierar är avseende avstämning med nämndordförande hur ärendet ska beredas, Sammanställning av ärendelista och utskick till nämndordförande och nämndpresidium, nämndpresidiets beredning och justering efter presidietts önskemål.

I nämndernas processer ingår att förvaltningschef gör någon form av avstämning med nämndordföranden i vissa ärenden om hur ärendet ska beredas. I de flesta fall sker ingen inledande politisk avstämning, istället kan det vara olika variationer på avstämning mellan handläggare, handläggarens chef och förvaltningschef.

Av lathunden för arbete i ärendehanteringssystemet Ciceron framgår att Borås Stads ärendeskrivelser kan vara registrerade som utkast tills att de färdigställs efter nämndens sammanträde.

Ändringar kan på så vis göras för att beslutsförslaget i skrivelsen ska stämma överens med det faktiska beslut som nämnden fattar. Detta innebär att man genom publicering på hemsidan expedierar handlingar man inte diariefört. En sådan process innebär att det förekommer skrivelser i samma ärende med olika beslutsförslag beroende på om de expedierats före eller efter nämndens sammanträde.

Stadsrevisionen kan konstatera att de förhållanden som framkommer avseende expediering strider mot tryckfrihetsförordningens bestämmelser om när handlingar ska anses upprättade. Förhållandena innebär även avvikelser från arkivlagens bestämmelser och Borås Stads Arkivregler om tillgång till allmänna handlingar samt förutsättningar för gallring av allmänna handlingar.

I praktiken expedierar nästan samtliga nämnder alltid ärendeskrivelsen tillsammans med ett protokollsutdrag. Vid expediering inom Borås Stad väljer dock vissa nämnder att endast expediera ärendeskrivelsen.

Det har under 2017 förts fram förslag om att införa tjänsteskrivelser som en del av en gemensam ärendebereidningsprocess i Borås Stad. Senare under samma år utgick tjänstemannadirektiv till samtliga förvaltningschefer om att beslut saknas omkring användningen av tjänsteskrivelser och att den traditionella beredningsmodellen gäller i Borås Stad.

Ärendeskrivelser upprättas i tolv av 14 nämnder i enlighet med den mall som finns i Ciceron. Ärendeskrivelserna undertecknas i dessa nämnder av både nämndens ordförande och förvaltningschef i enlighet med ärendesystemets dokumentmall. 2018 års granskning av Kommunstyrelsen ärendebereidning visar att hanteringen av underlagen på detta sätt skapar en sammanblandning av faktaunderlag och politiska synpunkter i ärendeskrivelserna och att det då inte är tydligt gjort vem som har författat underlaget och i vilken roll.

Två av Borås Stads nämnder, Samhällsbyggnadsnämnden och Miljö- och konsumentnämnden använder sig systematiskt av tjänsteskrivelser som en del av ärendens beredning.

Sammanfattningsvis konstaterar Stadsrevisionen att när en nämnd följer de instruktioner som ges i dokumentet Gemensam beredningsprocess - Borås Stads nämnder innebär det:

- avsteg från lagstiftarens intentioner avseende tjänstepersoners saklighet, oberoende och allsidiga belysning inom ärendeprocessen
- avsteg från lagstiftarens intentioner avseende en transparent ärendeprocess. Detta genom sammanblandning av faktaunderlag och politiska synpunkter i ärendeskrivelserna där det inte är tydligt gjort vem som har författat underlaget och i vilken roll
- avsteg från bestämmelser om hanteringen av allmänna handlingar i tryckfrihetsförordningen
- bristande transparens genom att protokollsutdrag inte ska expedieras externt och att eventuella reservationer och särskilda yttranden aldrig ska tillföras vid extern expediering

3 STADSREVISIONENS BEDÖMNINGAR

Stadsrevisionen har granskat ärendeberedningen i Borås Stads nämnder. Utgångspunkten i granskningen är följsamhet mot lagstiftning och lokala styrdokument. Syftet med granskningen är att bedöma om nämndernas ärendeberedning 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 ärendeberedning i Borås Stad och den sammanfattande bedömningen var att bristerna inom området var så betydande att Kommunstyrelsens ärendeberedning inte kunde ses som ändamålsenlig. Kommunstyrelsen behövde, enligt Stadsrevisionens bedömning, upprätta en tydlig och transparent ärendeberedningsprocess 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 ärendeberedningsprocess som levade upp till lagstiftningens intentioner.

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

Granskningen visar att ärendeberedningsprocesserna 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 ärendeberedningen till nämnden ska eller bör gå till. Granskningen visar också att det finns ett centralt framtaget dokument på förvaltningsnivå - Gemensam ärendeberedningsprocess, Borås Stads nämnder – som syftar till att styra nämndernas ärendeberedning. 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 ärendeberedning

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 bereidning. 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 bereidningsprocess – Borås Stads nämnder

I början av 2019 fastställdes dokumentet Gemensam bereidningsprocess – 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 bereidningsprocessen 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 bereidningen 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 bereidningsprocessen förordar att endast ärendeskrivelser ska expedieras externt efter nämndsammanträden. 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 nämndsammanträden. 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 nämndsammanträden på Borås Stads hemsida, vilket medför att de ska diarieföras. Detta innebär olika typer risker för avsteg gentemot lagstiftningens regler.

Hantering 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 nämndssammanträdet 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 ärendeberedningsprocessen i Borås Stads nämnder.

Ärendeberedning i Borås Stads nämnder

Granskningen visar att ärendeberedningsprocesserna i Borås Stads nämnder ser olika ut i flera avseenden. I granskningen konstateras att det finns variationer i nämndernas ärendeberedningsprocesser 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 ärendeberedningsprocess.

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 folkhälsönämnden, Förskolenämnden, Grundskolenämnden, Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, Individ- och familjeomsorgsnämnden, Kulturnämnden, Lokalförsörjningsnämnden, Servicenämnden, Sociala omsorgsnämnden, Tekniska nämnden, Vård- och äldreomsorgsnämnden och Överförmyndarnämnden.

Den andra typen av beredningsprocess är den som avviker mer från dokumentet Gemensam beredningsprocess – Borås Stads nämnder. Dessa nämnder har inga politiska avstämningsförelägganden.

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.

Andreas Ekelund
Revisionschef

Samuel Kaufman
Kommunal revisor, Granskningsledare

4 KÄLLOR OCH REFERENSLITTERATUR

Lagar och förordningar

Förvaltningslag (2017:900)
 Kommunallag (2017:725)
 Regeringsformen (1974:152)
 Tryckfrihetsförordning (1949:105)
 Föräldrabalk (1949:381)

Skriftliga källor

Ahlström, Kristina; Förvaltningslagen – En kommentar, 2017
 Borås Stad; Lathund för ärendehanteringssystemet Ciceron, inte daterad
 Borås Stad; Styr- och ledningssystem, Program 2014
 Borås Stad; Riktlinjer för styrdokument, 2016
 Borås Stad; Arkivregler, 2016
 Borås Stad; Gemensamt reglemente för Kommunstyrelsen och övriga nämnder i Borås Stad 010:8. Reviderat 2019-06-19
 Borås Stad; Kommunstyrelsens delegationer. Gällande från 2017-07-01
 Borås Stad; Rutiner för informations- och arkivhantering, 2018
 Borås Stad; Reglemente för Kommunstyrelsen 010:17. Reviderat 2019-06-19
 Borås Stad, Miljö- och konsumentnämnden protokoll 2019-02-26
 Borås Stad, Ciceron Remissvar Dnr KS 2019-00106
 Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik; Regeringsformen – En kommentar, 2017
 Kastberg, Patrik; Kommunallagen – En kommentar, 2019
 Lundin, Thelander, Öberg, IFAU (Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering); Det välgrundade beslutet, 2013:11prop. 1985/86:80; Om ny förvaltningslag, 1986 prop. 1990/91:117; Om en ny kommunallag prop. 2016/17:171; En ny kommunallag prop. 2016/17:180; En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag prop. 2016/17:180:60, Lagrådsremiss; En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag SOU 2015:24; En kommunallag för framtiden
 Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) – Kommentus; Kommunallagen med kommentarer och praxis, 2011
 Sveriges Kommuner och Landsting (SKL); Uppdrag och samspel mellan ledande politiker och tjänstemän, 2012
 Strömberg, Håkan & Lundell, Per; Allmän förvaltningsrätt, 2018
 von Essen, Ulrik; Arbete i offentlig förvaltning, 2014
 von Essen, Ulrik; Förvaltningsrättens grunder 2018

Internetkällor

Borås Stad, Stadsrevisionen, Kommunstyrelsens ärendeberedning i Borås Stad, 2019
https://www.boras.se/download/18.4be120bc16b458ebf2c166d2/1560413803445/Rapport_%C3%A4rendeberedning.pdf

Borås Stads intranät för anställda:

Borås Stad; Utbildning för nämndsekreterare, Utbildningsmaterial:
<https://intranet.boras.se/serviceochstod/administrativsystemochittjanster/cicerondiarieocharen-dehantering/utbildningfornamndsekreterare.4.100557bb1610d50b15e9ccd7.html>

Borås Stad; Utbildning för handläggare Utbildningsmaterial,
<https://intranet.boras.se/serviceochstod/administrativsystemochittjanster/cicerondiarieocharen-dehantering/utbildningforhandlaggare.4.72421644160dbaf3595d2750.html>

Borås Stad; Gemensam beredningsprocess – Borås Stads nämnder, 2019-05-06:
<https://intranet.boras.se/download/18.5c09fa0516a59d42b0283538/1557474140347/Gemensam%20beredningsprocess%20%20Bor%C3%A5s%20Stads%20n%C3%A4mnder%20-%20rutin.pdf>

Övriga Internetkällor:

Ärendehandbok Malmö stad 2015:
<https://motenmedborgarportal.malmo.se/welcome-sv/namnder-styrelser/miljonamnden/mote-2019-01-22/agenda/ksau-2018-12-05-ss-705-arendehandbokenpdf-1?downloadMode=open>

Ärendehandbok Ätvidabergs kommun 2017:
<https://www.atvidaberg.se/download/18.2c56d3b7165814b097f635e-e/1535980692608/%C3%84rendehandbok%20-%20Riktlinjer%20f%C3%B6r%20doku-ment-%20och%20%C3%A4rendehantering,%20antagen%20av%20KF%202017-10-25%20%C2%A7%2095.pdf>

Ärendehandbok Norrköpings kommun 2017:
<https://www.norrkoping.se/download/18.3bee233915cafae54f8513/1498480324466/arende-handbok.pdf>

Ärendehandbok Linköpings kommun 2016:
<https://www.linkoping.se/contentassets/64ec7e792990434aae88ecfc3259162c/linkopings-kommuns-arendehandbok.pdf?4a5e1f>

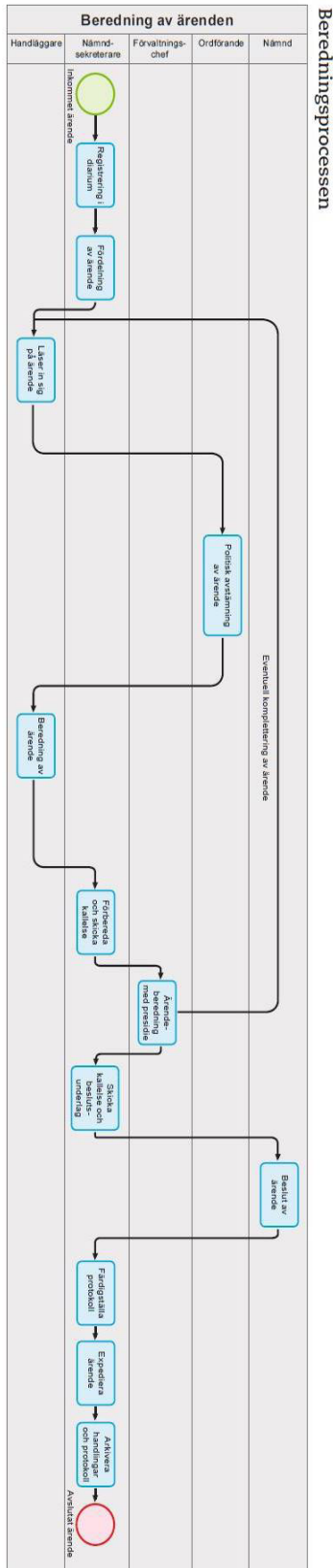
Ärendehandbok Botkyrka kommun, inte daterad:
<https://docplayer.se/11590777-Botkyrka-kommuns-arendehandbok.html>

Ärendehandbok Kumla kommun, inte daterad:
<https://www.kumla.se/download/18.f36d14315437bafd79ca78/1465883166160/Kumla%20kommuns%20%C3%A4rendehandbok.pdf>

Intervjuer

Intervju med medarbetare 1 vid Miljöförvaltningen	2019-09-09
Intervju med medarbetare 2 vid Förskoleförvaltningen	2019-09-16
Intervju med medarbetare 3 och 4 vid Grundskoleförvaltningen	2019-09-16
Intervju med medarbetare 5 vid Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen	2019-09-16
Intervju med medarbetare 6 vid Fritids- och folkhälsoförvaltningen	2019-09-23
Intervju med medarbetare 7 vid Samhällsbyggnadsförvaltningen	2019-09-23
Intervju med medarbetare 8 vid Tekniska förvaltningen	2019-09-23
Intervju med medarbetare 9 vid Arbetslivsförvaltningen	2019-09-30
Intervju med medarbetare 10 vid Individ- och familjeomsorgsförvaltningen	2019-09-30
Intervju med medarbetare 11 vid Sociala omsorgsförvaltningen	2019-09-30
Intervju med medarbetare 12 vid Vård och äldreförvaltningen	2019-09-30
Intervju med medarbetare 13 vid Överförmyndarenheten	2019-09-30
Intervju med medarbetare 14 vid Lokalförsörjningsförvaltningen	2019-10-02
Intervju med medarbetare 15 vid Serviceförvaltningen	2019-10-07
Intervju med medarbetare 16 vid Stadsledningskansliet	2018-10-07
Intervju med medarbetare 17 vid Kulturförvaltningen	2019-10-21
Intervju med medarbetare 18 vid Stadsledningskansliet	2020-02-04

Bilaga 1.



Figur 1 Gemensam ärendeberedningsprocess



BORÅS
STAD

STADSREVISIONEN

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