

Ärendeberedningen inför beslut om riktlinjer för berednings- process – Borås Stads nämnder

Stadsrevisionen. Borås

Kortrapport

2021-04-19

20
21

Inledning

Stadsrevisionen har under slutet av 2020 och början av 2021 uppmärksammat förhållandena omkring ärendeberedningen inför Kommunfullmäktiges beslut om riktlinjer för beredningsprocess – Borås Stads nämnder.

Att ärenden som behandlas av Kommunfullmäktige ges ett tillförlitligt och allsidigt belyst underlag inför beslut handlar ytterst om att upprätthålla kommuninvånarnas förtroende för Kommunfullmäktiges beslut. På så vis är det av principiell vikt att dessa ärenden bereds i enlighet med lagstiftningens krav. Den principiella beskaffenheten blir särskilt stor då ärendet omfattar regler och riktlinjer för hur lagstiftningens krav i dessa delar ska tillgodoses framöver i Borås Stad.

Syfte och frågeställningar

Granskningens syfte är att granska ärendeberedningen inför Kommunfullmäktiges beslut om riktlinjer för beredningsprocess – Borås Stads nämnder. Den huvudsakliga revisionsfrågan är om Kommunstyrelsens beredning av ärendet har varit tillräcklig.

Revisionskriterier

Revisionskriterier är Kommunallagen och övriga tillämpliga lagar och föreskrifter. Lokala styrdokument inom området utgör också revisionskriterier.

Granskningsansvariga

Granskningsansvarig är revisionschef Andreas Ekelund och granskningsmedarbetare är kommunal yrkesrevisor Samuel Kaufman.

Metod

Metoderna för granskningen är dokumentstudier och intervjuer med berörda tjänstepersoner vid Stadsledningskansliet. Intervjuade har tillställts rapportutkast för faktagranskning.

Granskningsresultat

Stadsrevisionens tidigare granskning inom området

Stadsrevisionen genomförde 2018 en granskning av Kommunstyrelsens ärendeberedning. Granskningen visade på stora brister när det gällde följsamhet gentemot lagstiftningens intentioner och vissa administrativa processer. Bristerna inom området bedömdes så betydande att Kommunstyrelsens ärendeberedning inte kunde ses som ändamålsenlig.

I slutet av 2018 skickades ett förslag på gemensam beredningsprocess från Stadsledningskansliet ut till samtliga nämnders förvaltningar i Borås Stad i form av en förvaltningsremiss. Remissen behandlades och besvarades av merparten av förvaltningarna och en av nämnderna.¹ Samtliga de inkomna remissvaren från förvaltningarna såg positivt på att Borås Stad tog fram en gemensam beredningsprocess så långt det var möjligt.² Den 6 maj 2019 skickades en fastställd gemensam beredningsprocess ut till förvaltningarna kallad Gemensam beredningsprocess – Borås Stads nämnder. Beredningsprocessen var fastställd av kommunchefen och inte behandlad politiskt.³

Stadsrevisionen granskade 2019 ärendeberedningen i Borås Stads nämnder. Stadsrevisionen bedömde bl.a. att nämndernas ärendeberedning i Borås Stad varierade i stor utsträckning, att förtroendevalda i Borås Stad därmed hade olika förutsättningar när beslut ska fattas och att Borås Stad saknade beslutade regler och riktlinjer för hur ärendeberedningsprocesser i Borås Stads nämnder ska och bör gå till. I granskningen gjorde Stadsrevisionen också bedömningen att avvikelserna inte var lika omfattande som de skulle ha varit om samtliga nämnder fullt ut följt de instruktioner som angavs i förvaltningsdokumentet Gemensam beredningsprocess – Borås Stads nämnder. Dokumentet var därutöver inte fastställd av en behörig instans.

Granskade nämnder, med undantag för Samhällsbyggnadsnämnden och Miljö- och konsumentnämnden, bedömdes inte ha en helt ändamålsenlig ärendeberedningsprocess. Berörda nämnder behövde förbättra transparensen i ärendeberedningen och tydliggöra rollfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstepersoner i sina ärendeskrivelser. De behövde vidare säkerställa att beredningsunderlagen var sakliga, opartiska, baserade på en professionell sakkunskap och att de omfattade en allsidig belysning av de aktuella områdena.

Stadsrevisionen bedömde vidare att samtliga nämnder, i beaktande av lagstiftningens krav och intentioner inom området, behövde fastställa och tydliggöra nämndens ärendeberedningsprocess. Detta kunde enligt Stadsrevisionens bedömning med fördel genomföras i form av en gemensam beredningsprocess för alla Borås Stads nämnder. Ett sådant arbete borde i Stadsrevisionens mening hållas samman av Kommunstyrelsen och genomföras i bred dialog med samtliga nämnder och förvaltningar. Gemensamma

¹ Protokoll, Miljö- och konsumentnämnden, 2019-02-26 § 69

² Remissvar Dnr KS 2019-00106

³ Borås Stad; Gemensam beredningsprocess – Borås Stads nämnder, 2019-05-06

vägledande principer och bestämmelser för ärendens beredning i Borås Stad skulle enligt Stadsrevisionens bedömning sedan beslutas av Kommunfullmäktige.

15 nämnder och Kommunstyrelsen har svarat på Stadsrevisionens granskningsrapport. I sina svar angav tolv av 15 nämnder att en gemensam ärendeberedningsprocess behöver tas fram i Borås Stad. Tio av 15 nämnder framförde på olika sätt att den gemensamma beredningsprocessen bör tas fram i bred dialog mellan nämnder och förvaltningar i enlighet med Stadsrevisionens rekommendation.⁴

I sitt svar på Stadsrevisionens granskning 21 september 2020 menade Kommunstyrelsen att den framtagna beredningsprocessen hade som syfte att vara en vägledning och en rekommendation för Stadens förvaltningar men att man hade som ambition är att revidera rutinen och sedan föreslå Kommunfullmäktige att fastslå den. I arbetet skulle även ingå att slå fast rollfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstepersoner vad gäller skrivelsemallen.⁵

Beredningen inför Kommunfullmäktiges beslut

Kommunstyrelsen genomförde under hösten 2020 en beredning som avsåg beslut om riktlinjer för beredningsprocess för Borås Stads nämnder. Intervjuade tjänstepersoner vid Stadsledningskansliet uppger att endast Kommunstyrelsen deltagit i beredningen av den gemensamma beredningsprocessen för Borås Stads nämnder. Ingen annan nämnd har getts möjlighet att yttra sig i ärendet genom remiss eller på annat sätt varit delaktig i beredningen av ärendet. Intervjuade förklarar förhållandena med att riktlinjerna till stor del har samma innehåll som riktlinjerna som fastställdes av kommundirektören under 2019. Dessa riktlinjer skickades då på förvaltningsremiss till samtliga förvaltningar. Svaren från förvaltningsremissen bedömdes som tillräckliga även för framtagandet av de riktlinjer som Kommunfullmäktige skulle fatta beslut om i december 2020.

Den 23 november 2020 antog Kommunstyrelsen Riktlinjer för beredningsprocess – Borås Stads nämnder. Kommunstyrelsen undantas riktlinjerna eftersom Kommunstyrelsen har en annan organisation kring nämnden med olika programområden för kommunalråden. Likaså undantas Samhällsbyggnadsnämnden samt Miljö- och konsumentnämnden från den gemensamma bered-

ningsprocessen i de ärenden som berör myndighetsutövning. Två av Kommunstyrelsens ledamöter reserverade sig mot beslutet och yrkade bifall till ett alternativt förslag till beslut.⁶

Den 10 december 2020 beslutade Kommunfullmäktige att anta Riktlinjer för beredningsprocess i enlighet med förslaget från Kommunstyrelsen. Elva av Kommunfullmäktiges ledamöter från samma parti reserverade sig mot beslutet till förmån för reservationen i Kommunstyrelsen.⁷ Beslutet om riktlinjer för beredningsprocess Borås Stads nämnder anslogs på kommunens anslagstavla 18 december 2020. Ingen överklagan av beslutet har inkommit.

Stadsrevisionen kan konstatera att endast Kommunstyrelsen berett riktlinjerna avseende den gemensamma beredningsprocessen. Den gemensamma beredningsprocessen gäller inte för Kommunstyrelsen. Processen gäller för samtliga övriga nämnder med vissa mindre undantag. Ingen nämnd vars verksamhet berörs av ärendet har deltagit eller getts möjlighet att yttra sig i beredningen av ärendet.

Kommunallagen (KL)

I kommunallagens (2017:725) femte kapitel framgår lagstiftningens regelverk för ärendens beredning. I 5 kap. 26 § framgår att innan ett ärende avgörs av fullmäktige, ska det ha beretts antingen av en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning. I 5 kap. 27 § anges att om ett ärende har beretts bara av en fullmäktigeberedning, ska en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör alltid ges tillfälle att yttra sig. Kommunstyrelsen ska enligt 5 kap. 28 § alltid ges tillfälle att yttra sig i ett ärende som har beretts av en annan nämnd eller av en fullmäktigeberedning. Kommunstyrelsen ska vidare lägga fram förslag till beslut i ett ärende, om inte någon annan nämnd eller en fullmäktigeberedning har gjort det.

Ärenden som avgörs av Kommunfullmäktige omfattas till största delen av det s.k. beredningstvånget. Det innebär att alla ärenden i Kommunfullmäktige måste ha beretts av en nämnd som ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning. Syftet med detta är att säkerställa att ärenden som tas upp i Kommunfullmäktige ges ett tillförlitligt och allsidigt belyst underlag inför beslut.⁸ Ytterst handlar det om att upprätthålla medborgarnas förtroende för Kommunfullmäktiges beslut.⁹

⁴ Samtliga nämnders svar finns tillgängliga på Stadsrevisionens hemsida: <https://www.boras.se/kommunochpolitik/kommunensorganisation/kommunfullmaktige/stadsrevisionen/stadsrevisionensrapporter/revisionsrapporter2019.4.15e83ead170e017ec9afbde.html>

⁵ Kommunstyrelsen; Svar på revisionsrapport – Ärendeberedning i Borås Stads nämnder. 2020-09-21 Dnr KS 2020-00224 1.2.3.3

⁶ Kommunstyrelsens protokoll 2020-11-23 § 458, Dnr KS 2020-00789 1.1.4.0

⁷ Kommunfullmäktiges protokoll 2020-12-10 § 171, Dnr KS 2020-00789 1.1.4.0

⁸ Prop. 1990/91:117 s 81

⁹ SKL Kommentar; Kommunallagen med kommentarer och praxis. 2011: s 358f

Kommunstyrelsen är alltid den sista instansen i beredningsprocessen och ytterst ansvarig för beredningen av alla ärenden. Vilka nämnder i övrigt som bör delta i beredningen beror på det enskilda ärendets art. En nämnd bör dock i normalfallet alltid få yttra sig i ett ärende som berör nämndens verksamhetsområde.¹⁰

En av nämndernas huvuduppgifter är att bereda de ärenden som ska avgöras av Kommunfullmäktige. Det är Kommunfullmäktige som bestämmer vilka nämnder som ska delta i beredningen av ärendena. Urvalet måste dock ske på saklig grund, vilket bl.a. innebär att en nämnd inte får uteslutas ur beredningen av rent godtycke. Kommunfullmäktige kan nöja sig med att endast låta en nämnd vars verksamhetsområde berörs bereda ärendet utöver Kommunstyrelsen om det finns särskilda skäl för det. En del ärenden bör på grund av sin karaktär beredas enbart av Kommunstyrelsen. Dock bör endast undantagsvis de nämnder som sköter obligatoriska uppgifter enligt speciallagstiftning kunna förbigås. Detta gäller särskilt centrala nämnder med sådana uppgifter.¹¹

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.¹² 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.¹³

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.¹⁴

¹⁰ Prop. 1990/91:117 s 184f

¹¹ Ibid. Prop. 2016/17:171 Se även: Kastberg, Patrik; Kommunallagen – en kommentar. 2019: s91 och: Danielsson, Axel; Kommunal nämndsadministration. SKLKommentus 2018:76ff.

¹² 5 kap. 29-32§§ Kommunallagen

¹³ Kastberg, Patrik; Kommunallagen – en kommentar, 2019:126ff

¹⁴ 12 kap. 2 § Regeringsformen

Varje medlem av en kommun har enligt 13 kap. 1 § KL rätt att få lagligheten av kommunens beslut prövad genom att överklaga beslutet till förvaltningsrätten. En av de beslutstyper som får överklagas är enligt 13 kap. 2 § KL beslut av Kommunfullmäktige. Överklagandet ska enligt 13 kap. 5 § KL ha kommit in till förvaltningsrätten inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på kommunens anslagstavla att protokollet över beslutet justerats.

Om ingen begär laglighetsprövning av ett beslut blir det giltigt, det vill säga vinner laga kraft. Beslutet blir då giltigt även om det inte är formellt eller juridiskt riktigt.¹⁵

Stadsrevisionens bedömningar

Stadsrevisionen har granskat ärendeberedningen inför beslut om riktlinjer för beredningsprocess – Borås Stads nämnder. Stadsrevisionens roll är att granska om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och om den interna kontrollen är tillräcklig. Granskning av den interna kontrollen innefattar bl.a. att beredning sker i enlighet med lagstiftning och interna rutiner och riktlinjer. Det är i slutändan rättsväsendets roll att ta ställning till om kommunala beslut som fattats är lagenliga.

Att ärenden som behandlas av Kommunfullmäktige ges ett tillförlitligt och allsidigt belyst underlag inför beslut handlar ytterst om att upprätthålla kommuninnevanornas förtroende för Kommunfullmäktiges beslut. På så vis är det av principiell vikt att dessa ärenden bereds i enlighet med lagstiftningens krav. Den principiella beskaffenheten blir särskilt stor då det granskade ärendet omfattar regler och riktlinjer för hur lagstiftningens krav i dessa delar ska tillgodoses framöver i Borås Stad.

Alla ärenden, med några få undantag, som beslutas av Kommunfullmäktige ska enligt kommunallagen 5 kap. 26 § ha beretts antingen av en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning. Syftet med detta är att säkerställa att ärenden som tas upp i Kommunfullmäktige ges ett tillförlitligt och allsidigt belyst underlag inför beslut.

Kommunstyrelsen är alltid den sista instansen i beredningsprocessen och ytterst ansvarig för beredningen. Vilka nämnder i övrigt som bör delta i beredningen beror på det enskilda ärendets art. Kommunfullmäktige kan nöja sig med att endast låta en nämnd vars verksamhetsområde berörs bereda ärendet utöver Kommunstyrelsen om det

¹⁵ Se ex. Kastberg, Patrik; Kommunallagen – en kommentar, 2019:264

finns särskilda skäl för det. Urvalet måste dock ske på saklig grund, vilket bl.a. innebär att en nämnd inte får uteslutas ur beredningen av rent godtycke. De nämnder som sköter obligatoriska uppgifter enligt speciallagstiftning bör endast undantagsvis förbigås.

Nämnderna beslutar enligt kommunallagen 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.

Kommunstyrelsen genomförde under hösten 2020 en beredning av ärendet som avsåg beslut om riktlinjer för beredningsprocess för Borås Stads nämnder. Kommunstyrelsen omfattas inte av riktlinjerna. Varken inför beslutet i Kommunstyrelsen 23 november 2020 eller inför beslutet i Kommunfullmäktige 10 december 2020 har någon annan nämnd än Kommunstyrelsen getts möjlighet att yttra sig avseende ärendet.

Stadsrevisionen bedömer att ingen nämnd vars verksamhetsområde berörs har getts tillfälle att yttra sig inför beslutet eller på annat sätt varit delaktig i beredningen av ärendet. Eftersom ingen begärt laglighetsprövning av Kommunfullmäktiges beslut om att anta de nya riktlinjerna har det vunnit laga kraft.

Granskningen visar att Kommunstyrelsen, som inte berörs av beslutet, ensamt har genomfört beredningen inför beslutet. Ingen annan nämnd har getts möjlighet att yttra sig eller på annat sätt delta i beredningen inför Kommunfullmäktiges beslut. Denna ordning kan enligt Stadsrevisionens bedömning inte ge ett allsidigt belyst beslutsunderlag. Stadsrevisionen bedömer att mycket talar för att ärendet inte har beretts i enlighet med 5 kap. 26 § kommunallagen. Stadsrevisionens bedömning är att beredningen av riktlinjer för beredningsprocess – Borås Stads nämnder har varit otillräcklig.

Sammanfattande bedömning

Stadsrevisionen har granskat ärendeberedningen inför beslut om riktlinjer för beredningsprocess – Borås Stads nämnder. Att ärenden som behandlas av Kommunfullmäktige ges ett tillförlitligt och allsidigt belyst underlag inför beslut handlar ytterst om att upprätthålla kommuninnevärnarnas förtroende för Kommunfullmäktiges beslut. På så vis är det av principiell vikt att ärenden bereds i enlighet med lagstiftningens krav. Det är i slutändan rättsväsendets roll att ta ställning till om kommunala beslut som fattats är lagenliga.

Ett ärende ska enligt 5 kap. 26 § kommunallagen innan fullmäktiges avgörande ha beretts antingen av en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning.

Granskningen visar att Kommunstyrelsen, som inte berörs av ärendet, ensamt har genomfört beredningen inför beslut om riktlinjer för beredningsprocess – Borås Stads nämnder i Kommunfullmäktige. Ingen annan nämnd har getts möjlighet att yttra sig eller på annat sätt delta i beredningen. Denna ordning kan enligt Stadsrevisionens bedömning inte ge ett allsidigt belyst beslutsunderlag. Stadsrevisionen bedömer att mycket talar för att ärendet inte har beretts i enlighet med kommunallagen. Stadsrevisionens bedömning är att Kommunstyrelsens beredning av riktlinjer för beredningsprocess – Borås Stads nämnder har varit otillräcklig.

Stadsrevisionen vill i sammanhanget påminna Kommunstyrelsen om Stadsrevisionens granskningsresultat från 2018:

”Kommunstyrelsen behöver, enligt Stadsrevisionens bedömning, upprätta en tydlig och transparent ärendeberedningsprocess som klargör rollfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstepersoner. Kommunstyrelsen behöver även säkerställa att beredningsunderlagen är sakliga, opartiska, baserade på professionell sakkunskap och omfattar en allsidig belysning av de aktuella områdena. Åtgärderna är väsentliga för att säkerställa en ärendeberedningsprocess som lever upp till lagstiftningens intentioner.”

Stadsrevisionen kan med utgångspunkt i innevarande granskning konstatera att dessa åtgärder fortsatt är angelägna. Stadsrevisionen kan därutöver konstatera att den breda dialog som rekommenderades i granskningen av nämndernas ärendeberedning 2019, och som efterfrågats av merparten av nämnderna, helt uteblivit. Det finns i Borås Stad exempel på nämnder vars beredningsprocesser bedömts ändamålsenliga. Kommunstyrelsen kan med fördel söka dialog med dessa nämnder som utgångspunkt för genomförande av ovanstående åtgärder.

*Andreas Ekelund
Revisionschef*



BORÅS
STAD

STADSREVISIONEN

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