



Granskning av Kommunstyrelsens ärendebereidning i Borås Stad

Stadsrevisionen. Borås

Rapportsammandrag

2019-02-11

20
19

Stadsrevisionen har granskat Kommunstyrelsens ärendeberedning i Borås Stad. Utgångspunkten i granskningen är laglighet och följsamhet mot egna regler och riktlinjer. Syftet med granskningen är att bedöma om Kommunstyrelsens beredning av ärenden är ändamålsenlig och förenlig med lagstiftningens krav.

Kommunstyrelsens beredning av ärenden utgör en viktig del i den demokratiska processen och i det politiska arbetet i en kommun. 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.

Granskningen visar att Kommunstyrelsens ärendeberedning bygger på en långvarig kultur och tradition som i betydande delar inte lever upp till lagstiftningens krav och intentioner.

Ärendeberedningens styrande dokument och administration

Kommunstyrelsens reglementen och fattade beslut anger att Kommunstyrelsens ordförande har ansvar för att ärenden som ska behandlas är tillräckligt beredda. Programansvariga kommunalråd har ansvar att tillse att förslag till beslut i ärenden föreläggs Kommunstyrelsen. Utöver detta finns inga styrdokument, riktlinjer eller andra fattade beslut som reglerar hur ärendeberedningen i Kommunstyrelsen ska eller bör gå till eller hur roll- och ansvarsfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstemän ser ut.

Stadsrevisionen bedömer att bristen på styrdokument inom området medför avsteg gentemot principen om en tydlig och transparent ordning för ärendens beredning. Det saknas formell styrning som säkerställer ärendeberedningens saklighet, oberoende och allsidiga belysning i Kommunstyrelsen och Stadsledningskansliet. Allmänhetens insyn försvåras då Kommunstyrelsens tillvägagångssätt i ärendeberedningen inte är tydliggjord. Kommunstyrelsen behöver ta fram en tydlig ordning för ärendeberedningen som innefattar ett klagande av rollfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstemän. Det är de anställda tjänstemännen 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. Om förtroendevalda tar fram egna underlag måste det tydligt framgå att dessa inte varit föremål för tjänstemännens beredning.

Det konstateras i granskningen att hanteringen av ärendeskrivelser inför kommunstyrelsemöten i vissa fall strider mot bestämmelser avseende hanteringen av allmänna handlingar i tryckfrihetsförordningen. Konstaterade avvikelser utgör en risk för minskad transparens i beslutsprocessen för kommunens invånare eftersom felaktig hantering av handlingar riskerar att undergräva förtroendet för information från kommunen och den kommunala demokratiska processen.

Kommunstyrelsens protokoll har i 41 % av fallen inte justerats inom den tidsram om 14 dagar som anges i kommunallagen. Avvikelseerna medför risk för försenad verkställighet av Kommunstyrelsens beslut, förlängd klagandetid och försämrade protokollskvalitet.

Styrning, rollfördelning och jämförelser med andra kommuner

Granskningen visar att ärendeberedningen i Kommunstyrelsen präglas av politisk styrning genom majoritetens programansvariga kommunalråd. Den politiska styrningen avgör i betydande delar ärendeberedningens inriktning, utformning och omfattning. Det förekommer att beredningen anpassas till politiska förslag till beslut. Utrymmet som finns för tjänstemännens profession, saklighet, oberoende och allsidiga beredningsarbete är genom muntliga föredragningar för programansvariga kommunalråd. Denna dialog sker i både mer informella och mer formbundna sammanhang som varierar mellan Stadsledningskansliets avdelningar. Dialogen protokollförs inte men enklare minnesanteckningar upprättas i vissa sammanhang. I ärendeberedningens slutprodukt – ärendeskrivelsen – går det inte utläsa vad som är tjänstemännens faktaunderlag och vad som är politiska synpunkter.

Stadsrevisionens bedömning är att de förhållanden som framkommer i granskningens utgör avsteg från lagstiftningens intentioner om god förvaltning i förvaltningslagen och inriktningen mot tillförlitliga och allsidigt belysta beslutsunderlag i kommunallagen. Ärendeberedningens politiska styrning är inte förenlig med lagstiftningens intentioner om opartisk och allsidig belysning baserad på professionell sakkunskap. Sammanblandningen av faktaunderlag och politiska synpunkter i ärendeskrivelserna lever inte upp till lagstiftningens krav om tydlighet och transparens om vem som har författat underlaget och i vilken roll. Informella inslag i ärendeberedningen, med muntliga genomgångar av tjänstemän utan protokollföring, medför att förtroendevalda, anställda och Stadens invånare

inte kan utläsa vilka olika grunder som beaktats i beredningen. Omständigheterna försvårar insyn, ansvarsutkrävande och revision.

Beredningsunderlagen ska hjälpa de förtroendevalda inför beslut att se vilka sakliga och rättsliga utrymmen som finns och vilka konsekvenser olika beslut kan få. De förhållanden som framkommer i granskningen ger stöd för bedömningen att det i Kommunstyrelsen och Stadsledningskansliet även förekommer en omvänd logik. Det politiska beslutsförslaget blir en utgångspunkt som beredningen ska stödja. Förhållandena medför i förekommande fall enligt Stadsrevisionens bedömning en beredning som inte kan sägas vara oberoende och allsidig.

Jämförelser visar att oberoende tjänstemannaunderlag regelmässigt upprättas som en del av ärendens beredning i Sveriges kommuners övriga kommunstyrelser. Borås Stads Kommunstyrelse är i Stadsrevisionens jämförelse ensam i landet om att inte upprätta skriftliga tjänstemannaunderlag i någon form som en del av beredningen. Enligt Stadsrevisionens bedömning utgör förhållandena ett betydande avsteg från den etablerade praxis som finns i övriga landet för att säkerställa en saklig, oberoende och allsidig belysning i ärendeberedningen och insyn och transparens i ärendeprocessen.

Sammanfattande bedömning

Stadsrevisionens sammanfattande bedömning är att Kommunstyrelsens ärendeberedning avviker från lagstiftningens intentioner på flera punkter. Ärendeberedningen i Kommunstyrelsen är inte tydliggjord. Avsaknaden av styrdokument och en tydlig ordning för ärendeberedningen försvårar allmänhetens insyn. Bristande rutiner vid protokollföring medför risker för försenad verkställighet av beslut, förlängd klagandetid och försämrad protokollskvalitet. Tjänstemännens saklighet, oberoende och allsidiga belysning sätts ur spel genom politisk styrning, odefinierad rollfördelning mellan förtroendevalda och tjänstemän och avsaknad av tillgängliga tjänstemannaunderlag.

Bristerna inom området är så betydande att Kommunstyrelsens ärendeberedning inte kan ses som ändamålsenlig. Förhållandena är i Stadsrevisionens mening allvarliga då konstaterade brister omfattar grundläggande demokratiska värden om allmänhetens insyn och ärendeberedningens opartiskhet.

Kommunstyrelsen behöver, enligt Stadsrevisionens bedömning, upprätta en tydlig och transparent ärendeberedningsprocess som klargör rollfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstemän. 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.

Kommunstyrelsens och Stadsledningskansliets initiativ mot ett förenklat och effektivare styrsystem visar att det finns en ambition om att bli en modern och rättssäker nämnd/förvaltning med tillitsbaserad styrning som utgångspunkt. Stadsrevisionen ser positivt på det påbörjade arbetet i denna riktning, men vill framhålla att en genomgripande omprövning av ärendeberedningen i enlighet med granskningsresultaten är grundläggande för en sådan utveckling.



BORÅS
STAD

Stadsrevisionen

Besöksadress Sturegatan 42 **Postadress** 501 80 Borås
Telefon 033-35 71 54 **e-post** revisionskontoret@boras.se
Webbplats boras.se