

2016-01-08

TJÄNSTESKRIVELSE
R538.2016

Kommunstyrelsens arbetsutskott

En robust och effektiv beslutsadministration; lägesrapport med översikt om politiska beredningar

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott noterar informationen till protokollet.

Sammanfattning

I Nacka kommun tillämpar nämnderna något som kallas politiska beredningar, som del i förberedelserna inför deras beslutssammanträden. Stadsledningskontoret har som i ett led i det av stadsdirektören beslutade arbetet att säkerställa en effektiv beslutsadministration som understödjer demokrati och rättssäkerhet, kartlagt hur dessa politiska beredningar används. I detta ärende redovisar stadsledningskontoret den kartläggningen och höstens arbete kring en enhetlig beslutsadministration och vad uppdraget som nämndsekreterare omfattar.

Ärendet

Stadsdirektören gav den 21 augusti 2015 stadsjuristen i uppdrag att i anslutning till införandet av ett nytt ärende- och dokumenthanteringssystem säkerställa en effektiv beslutsadministration som understödjer demokrati och rättssäkerhet. I det har ingått att göra en sammanställning av nämndernas användning av det som kallas politiska beredningar. I detta ärende redovisar stadsjuristen den sammanställningen, tillsammans med en lägesrapport av det arbete som i övrigt görs inom ramen för stadsjuristens uppdrag.

Fenomenet politiska beredningar

Baserat på kommunallagen har nämndens ordförande ett ansvar för de ärenden som sätts upp på dagordningen för beslut på nämndens sammanträde. Ordföranden bestämmer dagordningen och omfattningen på underlagen i ärendena.

I Nacka tillämpar idag samtliga nämnder, utom kommunstyrelsen som har utskott som formella beredningsorgan, det som kallas *politisk beredning*, där de som sitter i nämnden går igenom de ärenden som ska hanteras på det kommande beslutssammanträdet. Vissa



nämnder med utskott har motsvarande beredningar till utskotten. Hur beredningarna går till och vilka som bjuds in till dem varierar sedan mellan nämnderna.

Med viss sortering och klumpning kan man se att beredningarna används för följande ändamål, då varierat mellan nämnderna. Hur nämnderna kombinerar ändamålen varierar också.

- Ska ärendet vara med på dagordningen?
- Förstår vi vad ärendet handlar om?
- Förstår vi förslaget till beslut?
- Är behövliga aspekter belysta?
- Duger tjänsteskrivelsen?
- Ställa frågor till tjänstemännen så att det inte behöver göras på nämnden.
- Ska ärendet föredras av tjänsteman på sammanträdet?
- Ge ett underlag för partiernas egen beredning av ärendena.
- Gå igenom politiska ståndpunkter kring ärendena.
- Utifrån föreliggande underlag få stöd för att formulera yrkanden med andra förslag till beslut.
- Komplettera ärendena med sakkunskap som de förtroendevalda besitter i ärendet utifrån medborgarkontakter.
- Pröva om tjänstemännen har ”rätt förslag till beslut” i ärenden som utgör myndighetsutövning.

Vilka är inbjudna till beredningarna och vilka kommer?

Överlag är det presidierna och en från varje parti i övrigt som bjuds in till beredningarna. Det vill säga, de partier som har presidiepost, skickar inte ytterligare en person.

Uppslutningen vid beredningarna varierar stort mellan nämnderna. Det finns de nämnder som har beredningar med nästan lika många personer närvarande som det är antal ledamöter i nämnden, andra har beredningar dit inte hela presidiet kommer och bara ett fåtal personer i övrigt.

Underlag vid beredningarna

En del nämnder skickar ut formellt sett icke upprättade tjänsteskrivelser till beredningen, i ett första utskick (utskick 1). De har sedan ett andra utskick (utskick 2). Andra nämnder gör ett enda utskick och har beredningen på det underlaget. En del skickar utskick 1 till alla i nämnden, en del till dem som bjuds in till beredningen.

Tjänstemän och beredningar

Tjänstemän närvarar idag vid

- tjänstemannaberedning som är en del av ansvarig direktörs kvalitetssäkring av ärendena



- politisk beredning som för tjänstemännens del syftar till att sätta in en person per parti i nämnden i ärendena
- sammanträdena, för att svara på frågor från dem som ska fatta beslut i ärendet och kunna göra eventuella förtydliganden som debatten i ett ärende kan visa behövs

Juridiska aspekter på beredningarnas innehåll och underlag

Ur ett juridiskt/demokratiskt perspektiv är det olyckligt om beredningarna innebär att ärendena föredras på ett sådant sätt att de som varit på beredningarna har mer information i sak än andra som sedan också är med och fattar beslut i ärendena.

Om beredningarna innebär att de närvarande tillför/diskuterar fakta som inte finns i underlaget blir det en demokratisk brist så till vida att det finns risk att beslut fattas på annat än som går att läsa ut av underlagen och protokollet – och som inte alla som fattar beslut varit med och diskuterat.

Ur ett rent demokratiskt beslut är det olyckligt om den politiska diskussionen flyttas till beredningarna, även om syftet är att reda ut var partierna står i frågan.

Det finns risker kopplade till att ha ett första utskick där handlingarna ses som arbetsmaterial (=inte allmän handling och föremål för offentlighetsprincipen). Om en förtroendevald som deltar vid beredningen lämnar handlingen till någon utanför nämnden blir den handlingen ändå en allmän handling, med krav på att diarieföras och vara tillgänglig för allmänheten i sitt ofärdiga skick.

Om tjänstemannaorganisationen har inställningen att underlaget inte behöver vara helt färdigställt förrän till det andra utskicket (utskick 2) betyder det att beredningen hålls på ett material som inte är klart. Det ifrågasätter värdet av beredningen och riskerar att leda till mer behov av föredragning på beredningen än vad som annars hade varit fallet.

Stadsledningskontorets funderingar

Eftersom de förtroendevalda kan sitta i flera nämnder eller byter nämnd när fullmäktige väljer om nämnderna, som ju flertalet har ettåriga mandatperioder, vore det bra om det fanns gemensamma utgångspunkter för vad de politiska beredningarna ska tillföra nämndens beslutande funktion. Det underlättar också för ledningen i de olika partierna, att stötta sina medlemmars arbete i nämnderna.

Som grund för nämndernas arbete med politiska beredningar, delger stadsledningskontoret följande funderingar.

- Enligt stadsledningskontorets bedömning är beredningarna till nytta i den del de ger stöd för partiernas egna arbeten med de ärenden som ska beslutas, genom att

ledamöterna har kunnat ställa rent förtydligande frågor. Att gemensamt och avgöra om ärendena behöver föredras på sammanträdet är också ett lovvärt syfte.

- För nämnder vars beslut utgör myndighetsutövning kan beredningarna ha en egen funktion som skiljer sig från andra nämnders behov av beredningar. Besluten är normalt sett inte avsedda att fattas på politiska grunder; nämnden gör en juridisk skälighetsbedömning om någons rättigheter eller skyldigheter i förhållande till det allmänna. Här kan beredningarna ha en särskild funktion för att utreda möjliga tolkningar av rättsläget i det enskilda fallet.
- Om ett ärende är färdigt för beslut torde vara en fråga som ligger i ordförandens eget ansvar.
- Kvaliteten på underlaget är ett ansvar för direktör och enhetschef. Upplever ledamöterna i nämnderna att ärendena är för dåliga är inte lösningen att ha beredningar där de förtroendevalda pekar på brister i underlaget. Även om återremisser på grund av brister i underlaget inte är önskvärt, kan stadsledningskontoret inte se att lösningen på problemet är politiska beredningar med ansvar för att granska underlagen. Att underlaget är tillräckligt är ett tjänstemannaansvar.

Arbetet med att utveckla beslutsadministrationen

Nämndsekreterarna har under hösten 2015 tillsammans arbetat med att identifiera arbetsmomenten i beslutsadministrationen och att definiera nämndsekreterarfunktionen. Utgångspunkten har varit att nämndsekreteraren har följande uppdrag.

Effektiv beslutsadministration

- Baserat på en enhetlig grundstruktur har vardera nämnden utifrån sina ansvarsområden ett administrativt stöd som fokuserar på
 - stöd till ordföranden att fastställa dagordningen
 - kvalitetssäkring av kallelse och anmält underlag för beslut
 - utskick av underlag inför beslut och publicering av handlingar på hemsidan
 - säkerställa att delegationsbeslut anmäls
 - protokollföring på sammanträde
 - ta fram förslag till protokoll
 - efter justering säkerställa att beslut och övriga handlingar diarieförs
 - säkerställa att handläggare och andra berörda får kännedom om de beslut som har fattats samt publicering av protokollet på hemsidan
- Nacka kommun har ett enhetligt system för kallelser och protokoll
 - Kallelser och protokoll har en enhetlig struktur
 - Rutiner för att ta fram kallelser och protokoll är enhetliga



- Nämndsekreterarna har ett gemensamt ansvar för att utveckla och förbättra beslutsadministrationen.

Demokrati och rättssäkerhet

Beslutsadministrationen understödjer demokrati och rättssäkerhet. I detta ingår följande.

- Stöd till ordföranden att kvalitetssäkra att
 - ärenderubriken är korrekt i förhållande till ärendets innehåll och förslag till beslut
 - förslag till beslut är formellt korrekt
 - underlaget för beslutet är tillräckligt
- Stödja ordföranden att beslutsprocessen är korrekt, tillgänglig och begriplig
 - handläggningen av ärendet är korrekt
 - kallelse sker på rätt sätt
 - kallelse är tillgänglig för medborgarna
 - protokollet återger sammanträdet korrekt

Skillnader i administration mellan olika nämnder ska framöver bero enbart på om skillnader i nämndernas ansvarsområden medför olika administrativa behov. Inga skillnader ska bero på ordförande, direktör eller nämndsekreterare.

Handbok för en rättssäker och effektiv beslutsadministration

Höstens arbete kommer nu att formaliseras i en handbok för nämndadministration. I den definieras vad som ingår i nämndsekreterarnas uppdrag och arbetsmomenten i beslutsadministrationen. Tillsammans med den handbok för rättssäkra beslut som juridik- och kanslienheten tog fram hösten 2015, kommer Nacka kommun med detta arbete ha en stabil grund för stödet kring beslutsfattande. Genom att juridik- och kanslienheten från och med senast den 1 maj 2016 är organisatorisk tillhörighet för båda nämndsekreterarna och kommunjuristerna, som har ett särskilt uppdrag att kvalitetssäkra beslutsunderlagen, skapas särskilda förutsättningar för ett samlat stöd till både tjänstemannaorganisationen och den politiska organisationen.

Ekonomiska konsekvenser

Ärendet har i nuläget inte några ekonomiska konsekvenser.



Konsekvenser för barn

En beslutsadministration som understödjer ett rättssäkert och demokratiskt beslutsfattande bidrar till att de beslut som fattas beaktar barns intressen och barns situation.

Helena Meier
Stadsjurist
Stadsledningskontoret