

Fullmäktigeberedningar

SEMINARIEDOKUMENTATION

2014-12-09



Sveriges
Kommuner
och Landsting

Innehåll

Förord	3
Fullmäktige	4
Att lämna gamla spår och hitta nya vägar	4
Fullmäktigeberedningar	7
Kommunallagen	7
Fullmäktigeberedningarnas sammansättning	9
Från initiativ till valärende	9
Fullmäktiges arbetsordning	10
Beredningsprocessen	13
Ett uppdrag med nytt innehåll	14
Erfarenheter	15

Förord

Under de senaste mandatperioderna har allt fler kommuner, landsting och regioner beslutat inrätta fullmäktigeberedningar. Syftet har oftast varit att vitalisera fullmäktige men också uppdraget som förtroendevald. Den här dokumentationen är från ett seminarium som genomfördes i december 2014.

Ett stort tack till de kommuner och landsting som bidragit till kunskapsutvecklingen!

Stockholm i december 2014

Kjell-Åke Eriksson

Anna Lindström

Avdelningen för Ekonomi och styrning

Fullmäktige

I kommunallagen finns bestämmelsen om att det i varje kommun och landsting ska finnas en beslutande församling - fullmäktige. I många fall beskrivs fullmäktige som ”den högsta beslutande församlingen”. I fullmäktige är ledamöterna valda av folket vid de allmänna valen. Övriga uppdrag tillsätts av fullmäktige. Kommunallagen fastställer vilka beslut som fullmäktige inte får delegera till styrelse eller nämnd. Dessa är av principiell beskaffenhet eller av annan större vikt för kommunen eller landstinget. Kommunallagen ger också fullmäktige möjlighet att själv bereda vissa frågor samt att ställa krav på återredovisning från nämnder och styrelse.

Fullmäktiges uppdrag skulle också kunna beskrivas som:

1. Uppdraget som demokratisk arena där politiken synliggörs och där besluten fattas.
2. Uppdraget att fatta beslut i valändan bl a utse nämnder och styrelser.
3. Uppdraget att fatta beslut om förutsättningar för verkställighet t ex mål, budget mm
4. Uppdraget att fatta beslut om principiella frågor av mer innehållsmässig karaktär t ex strategiska planer
5. Uppdraget att pröva ansvar

I realiteten har fullmäktige allt mer kommit att ses som en församling som i praktiken legitimerar beslut som redan är fattade i styrelse/ nämnder. Detta har bland annat fått konsekvensen att fullmäktige beskrivs som ett ”transportkompani” och att delar av fullmäktiges ledamöter upplever att uppdraget är oviktigt och ointressant.

Om man kritiskt granskar den utveckling som skett ser man att fullmäktige inte utnyttjat de möjligheter som finns för att vara en aktiv part i styrningen. Vill man vitalisera fullmäktige bör man först och främst lyfta fram de verktyg som faktiskt finns och att utveckla kunskap och erfarenheter utifrån dessa.

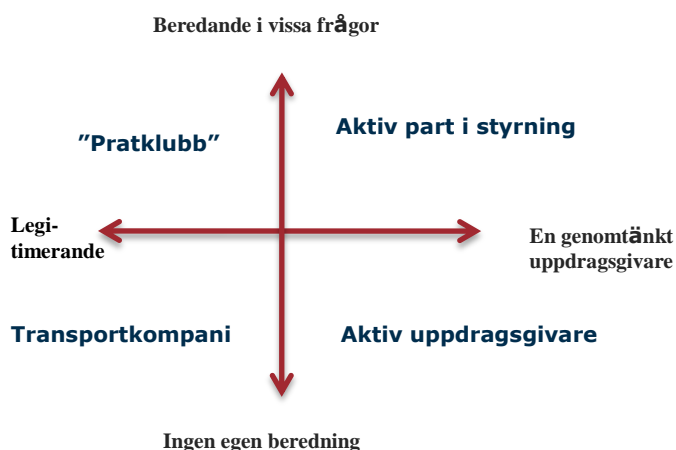
Att lämna gamla spår och hitta nya vägar

Vilken funktion bör fullmäktige ha, beredande och beslutande eller enbart legitimerande? Vad finns det för alternativa vägar?

Oavsett organisationsmodell har diskussionen om att stärka fullmäktige länge funnits på agendan för demokratiutveckling i landets kommuner och landsting. Många olika projekt och förbättringsförslag har sjuösatts men få konkreta resultat har uppnåtts. Utvecklingsarbetet har framförallt fokuserat på frågor som talartider, möblering, ljussättning och till viss del vilka arbetsformer som skulle kunna komplettera de formella beslutsmötena.

Om utgångspunkten är att diskutera vad det i praktiken betyder att fullmäktige är den beslutande församlingen kommer diskussionen mera att handla om fullmäktige som beslutsfattare, uppdragsgivare och ansvarsprövare kombinerat med kommunallagens möjligheter att fullmäktige själv bereder vissa frågor.

Bilden nedan visar fyra fullt möjliga scenarier för fullmäktiges funktionssätt. Alla fyra är juridiskt rätt men skillnader är att de förtroendevalda har olika aktörskap. Konsekvensen blir att även övriga politiska institutioner som styrelse, nämnder m fl får förändrade uppdrag beroende på vilken position fullmäktige intar.



Den bild som ofta förknippas med fullmäktige är som ett "transportkompani" där uppdraget framförallt är att legitimera andras förslag till beslut, formalisera besluten och att göra beslutsprocessen transparent. Fullmäktigesammanträden upplevs som välregisserade föreställningar där de ledande partiföreträdarna debatterar sina ståndpunkter. Att debatten leder fram till nya alternativ och ställningstaganden är sällsynt.

Ett vanligt försök att stärka fullmäktige och uppdraget som förtroendevald blir att tillsätta fullmäktigeberedningar. Om beredningarna inte får reella uppdrag och resurser samt om deras arbete inte påverkar fullmäktiges dagordning och beslut upplevs dessa beredningar som "pratklubbar". Ledamöterna får nya ibland spännande uppdrag men som tenderar till att bli meningslösa eftersom det inte påverkar beslutsprocesserna och fullmäktige som beslutande församling.

Att röra sig i en utvecklingsriktning som också innebär att fullmäktige ska vara en genomtänkt uppdragsgivare kräver att inte bara nya organisatoriska enheter skapas utan att ledarskap, organisationskultur mm förändras. Ett fullmäktige som en "aktiv uppdragsgivare" lämnar tydliga uppdrag för beredningen av ett

ärende, ställer krav på att bli involverad under beredningsprocessen och på att utifrån fattade beslut få återredovisning från nämnder och styrelse. Däremot bereder inte fullmäktige själv några frågor.

Att vara en ”aktiv part i styrning” innebär att fullmäktige dessutom själv bereder vissa frågor. Det kan vara frågor av mera långsiktig och strategisk karaktär som en översiktsplan, skolplan eller liknande. Arbetsättet betyder att styrelse och nämnder utifrån kommunallagens krav ges möjlighet att yttra sig över de förslag som beredningarna arbetat fram. Att se fullmäktige som en aktiv part i styrning innebär att de direkt valda förtroendevalda blir involverade i flera steg än själva beslutsfattandet nämligen att: ta initiativ, problemformuleringen, bereda ärendet, skapa förslag men också att följa upp vad som skett.

Fullmäktigeberedningar

Allt fler kommuner, landsting och regioner ser ett behov av att stärka fullmäktiges roll i styrningen. I praktiken innebär det att allt fler inrättar fullmäktigeberedningar. Ibland i kombination med att samtliga verksamhetsnämnder avvecklas. Beredningarna tillsätts för en mandatperiod men kan också tillsättas för en mandatperiod men kan också tillsättas för ett visst uppdrag dvs att de är tillfälliga. En tillfällig beredning avslutar sitt uppdrag när beredningen fullgjort uppdraget de fått av fullmäktige. I uppdragen ingår ofta att genomföra medborgardialoger under beredningsprocessen men också att följa upp fattade beslut för återredovisning till fullmäktige.

Beredningarna får i huvudsak två olika uppdrag:

Ta fram kunskapsunderlag inför fullmäktiges budget- och planeringsprocess.

Bereda fullmäktiges långsiktiga program och policies.

En fullmäktigeberedning kan, till skillnad från en nämnd, endast ha beredningsuppdrag. Att ansvara för förvaltning och verkställigheten av fullmäktiges beslut kan således inte läggas på en beredning.

Utvärderingar visar att uppdraget som beredningsledamot å ena sidan kan upplevas frustrerande eftersom man inte ansvarar för verkställigheten. Å andra sidan upplever andra att de äntligen kan lämna sammanträdesbordet för att utveckla ett medborgarföreträderskap på riktigt.

Kommunallagen

Kommunallagen (KL) innehåller ett beredningstvång. Av 5 kap. 26-28 §§ KL följer att ett ärende ska beredas av en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning. I de fall ärendet beretts av en fullmäktigeberedning ska en nämnd vars verksamhetsområde berörs alltid ges tillfälle att yttra sig. Styrelsen ska *alltid* ges tillfälle att yttra sig i ett ärende som beretts av en nämnd eller fullmäktigeberedning. Har styrelsen en annan syn på ärendet än det organ som berett det ska det framgå då ärendet läggs fram för fullmäktige. Fullmäktige har dock viss frihet att bestämma om för- merna för beredningen av sina ärenden och kan enligt förarbetena på sakliga grunder bestämma om beredningens omfattning.

I kommunallagen finns ett antal paragrafer som reglerar förutsättningarna och uppdrag för fullmäktigeberedningarna.

Fullmäktigeberedningar KL 3 KAP.7 §

För beredning av ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden som skall avgöras av fullmäktige får fullmäktige inrätta fullmäktigeberedningar.

En fullmäktigeberednings sammanträden skall hållas inom stängda dörrar. En sådan beredning får dock besluta att dess sammanträden ska vara offentliga, om fullmäktige har medgett det.

Proportionella val KL 5 KAP 46§

Under de förutsättningar som anges i 2§ i lagen om proportionellt valsätt skall följande val vara proportionella:

1. Val till ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar
2.
3.
4.

Ärenden i fullmäktige KL 5 KAP 23 §

Ärenden i fullmäktige får väckas av

4. En fullmäktigeberedning, om fullmäktige har föreskrivit det

Hur ärenden bereds KL 5 KAP 26 §- 28 §

26 §

Innan ett ärende avgörs av fullmäktige, skall det ha beretts antingen av en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning

27 §

Om ett ärende har beretts bara av en fullmäktigeberedning, skall en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör alltid ges möjlighet att yttra sig.

28 §

Styrelsen skall alltid ges tillfälle att yttra sig i ett ärende som har beretts av en annan nämnd eller av en fullmäktigeberedning.

Styrelsen ska lägga fram förslag till beslut i ett ärende, om inte någon annan nämnd eller en fullmäktigeberedning har gjort det

Anmärkning från revisorerna KL 9 KAP 17§

Om anmärkning framställs, skall anledningen till denna anges i revisinsberättelsen.

Anmärkning får riktas mot

- Nämnder och fullmäktigeberedningar, samt
- De enskilda förtroendevalda i sådana organ

Berättelsen skall innehålla också ett särskilt uttalande huruvida ansvarsfrihet tillstyrks eller ej.

Fullmäktiges arbetsordning

I fullmäktiges arbetsordning fastställer fullmäktige vad som ska gälla för de egna beredningarnas uppdrag.

I fullmäktiges arbetsordning kan bl a följande var angivet:

- Antal ordinarie fullmäktigeberedningar, deras namn samt när val till beredningarna ska hållas.
- Antal ledamöter och ersättare. Att man bland dessa ska välja en ordf och v ordf.
- Om beredningen får väcka ärenden inom sitt uppgiftsområde.
- Att fullmäktige får tillsätta en eller flera särskilda fullmäktigeberedningar för beredning av ett visst ärende eller en viss fråga. Fullmäktige beslutar för varje särskild beredning hur många ledamöter och ersättare det ska finnas samt den särskilda beredningens mandattid.
- Om beredningens möten ska vara offentliga.

Fullmäktigeberedningarnas sammansättning

Ledamöter i beredningarna ska utses på samma sätt som övriga förtroendevalda. Lagen om proportionellt valsätt ska tillämpas men kan frångås om enighet råder.

Valbar till ledamot eller ersättare är den som vid tidpunkten uppfyller de krav som ställs i 4kap 3§§ KL. Det är möjligt att till fullmäktigeberedningar välja även personer som inte redan är förtroendevalda. Den person som fullmäktige väljer till ledamot i en beredning och som inte redan är förtroendevald kommer därför att bli förtroendevald i och med detta.

Det strider mot KL att i arbetsordningen föreskriva att ledamöter och ersättare i en beredning måste vara ledamöter eller ersättare i fullmäktige. En sådan bestämmelse innebär att man ställt ett lokalt valbarhetskrav, vilket inte är tillåtet.

Det behöver inte finnas ersättare till beredningens ledamöter.

Från initiativ till valärende

Att tillsätta en beredning kräver en förberedelse innan arbetet väl kan starta.

1. Initiativet att tillsätta en beredning kan tas av alla med initiativrätt.
2. Styrelsen bereder ärendet och föreslår fullmäktige tillsätta en beredning för en särskild fråga eller grupp av frågor. Beredningens uppdrag fastställs. Fullmäktige beslutar om antalet ledamöter, ersättare och beredningens mandattid.
3. Val av ledamöter till beredningen är ett särskilt ärende.
4. Fullmäktige utser bland beredningens ledamöter en ordf och v ordf.

Fullmäktiges arbetsordning

I SKL:s cirkulär 11:45 ”Underlag för normalarbetsordning för lokala bedömningar” finns ett avsnitt särskilt om fullmäktigeberedningar.

Kompletterande bestämmelser om fullmäktigeberedningar

I 3 kap. KL finns reglerna om kommunernas och landstingens organisation. Där stad-gas bl.a. (3 kap. 7 § KL) att fullmäktige får inrätta fullmäktigeberedningar för beredning av ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. I det följande ges exempel på bestämmelser om fullmäktigeberedningar som kan tas in i arbetsordningen. Detta motiveras bl.a. med att fullmäktiges roll kan behöva stärkas om antalet nämnder reduceras. Vilka bestämmelser som behövs och hur de ska vara utformade beror givetvis på den organisation som ska finnas.

1 § De år då val av fullmäktige har ägt rum i hela landet, väljer fullmäktige för den löpande mandatperioden ... (antalet) ordinarie fullmäktigeberedningar.

Valen förrättas på ett sammanträde som hålls före utgången av december.

Alt. Valen förrättas på det sammanträde vid vilket fullmäktige väljer styrelsen och övriga nämnder.

2 § Fullmäktige bestämmer före valen antalet ledamöter och ersättare i beredningarna.

Bland ledamöterna väljer fullmäktige en ordförande och en vice ordförande för den tid som de har valts till ledamöter.

3 § De ordinarie fullmäktigeberedningarna är ... (finansberedningen, allmänna beredningen, socialberedningen, miljöberedningen).

4 § En fullmäktigeberedning bereder de ärenden inom sitt uppgiftsområde som fullmäktige ska avgöra.

En fullmäktigeberedning får väcka ärenden i fullmäktige inom sitt uppgiftsområde.

Alt. En fullmäktigeberedning bereder de ärenden som fullmäktige beslutar att överlämna till beredningen.

5 § En fullmäktigeberedning ska följa den verksamhet inom kommunen/landstinget som hör till fullmäktigeberedningens uppgiftsområde och hos fullmäktige göra de framställningar som fullmäktigeberedningen finner påkallade.

6 § En fullmäktigeberedning får från kommunens/landstingets nämnder och anställda begära in de upplysningar och de yttranden som behövs för att fullmäktigeberedningen ska kunna fullgöra sina uppgifter.

7 § Fullmäktige får tillsätta ett eller flera särskilda fullmäktigeberedningar för beredning av ett visst ärende eller behandling av en viss fråga.

8 § Fullmäktige bestämmer för varje tillfälle antalet ledamöter och ersättare i en särskild beredning samt mandattiden för denna.

9 § För fullmäktigeberedningar ska i tillämpliga delar gälla vad som i kommunallagen är föreskrivet om nämnder i fråga om tidpunkt för sammanträden, beslutförhet och protokoll.

Fullmäktigeberedningar kan bestå av en eller flera personer. Det är även möjligt att till ledamot eller ersättare i en fullmäktigeberedning välja en person som inte redan är för troendevald. Ledamöter i fullmäktigeberedningarna ska utses på samma sätt som övriga förtroendevalda. Valbar till ledamot och ersättare i fullmäktigeberedningarna är den som vid tidpunkten för sådant val uppfyller de villkor som ställs enligt 4 kap. 2 och 3 §§ KL. Den person som fullmäktige väljer till ledamot i en fullmäktigeberedning och som inte redan är förtroendevald kommer därför att bli förtroendevald i och med detta.

Den som är vald till revisor är inom den kommunen eller det landstinget inte valbar som ledamot eller ersättare i en fullmäktigeberedning.

Det får bedömas som stridande mot KL att i arbetsordningen föreskriva att ledamöterna och ersättarna i en fullmäktigeberedning ska vara ledamöter eller ersättare i fullmäktige. En sådan bestämmelse skulle innebära att ett lokalt valbarhetsvillkor ställdes upp, vilket inte är tillåtet. En annan sak är att man kan vara överens om detta och att i praktiken hålla sig till fullmäktigeaktsen, när fullmäktigeberedningarna väljs.

En fullmäktigeberedning kan - till skillnad från en nämnd - endast ha beredningsuppgifter. Att ansvara för förvaltningen och verkställigheten av fullmäktiges beslut kan således inte anförtros den. Eftersom en i lagen angiven uppgift för nämnderna är att bereda fullmäktiges ärenden är en fullmäktigeberedning från KL:s synpunkt att se som kompletterande beredningsorgan till styrelsen och de övriga nämnderna. Fullmäktige får således inte delegera beslutanderätt till en fullmäktigeberedning.

Av 5 kap. 27 § KL framgår även att en nämnd vars verksamhetsområde ett ärende berör alltid ska ges tillfälle att yttra sig, om ett ärende har beretts bara av en fullmäktigeberedning. Det går således inte att förbigå nämnderna

vid beredningen av fullmäktige-ärenden och överlämna till fullmäktigeberedningar att helt sköta den.

En fullmäktigeberedning kan ges i uppgift att bereda ärendena inom ett visst verksamhetsområde och att för fullmäktiges räkning följa verksamhetens utveckling. Eftersom fullmäktige får ge en fullmäktigeberedning rätt att väcka ärenden i fullmäktige (5 kap. 23 § första stycket p 4 KL) kan uppgiften att följa en eller flera verksamheter förenas med en befogenhet att också ta de initiativ som beredningen finner påkallade.

I ett målstyrt system kan det vara till fördel att låta beredningen ta emot rapporter från nämnderna om verksamhetens utveckling, ekonomiska prognoser etc. Det kan ske inom ramen för fullmäktiges frihet att besluta om omfattningen och formerna för den redovisning som nämnderna ska lämna för hur de har fullgjort sina uppdrag att genomföra verksamheterna (3 kap. 15 § KL). I förarbetena sägs att fullmäktigeberedningarna kan ha "vissa funktioner som förberedelser för fullmäktiges uppföljning av nämndverksamheten" (prop. 1990/91:117 s. 157). Något lagligt hinder mot en sådan ordning finns alltså inte.

Om nämnderna ska rapportera till fullmäktigeberedningarna om hur de fullgör sina uppdrag att sköta den målstyrda verksamheten, bör de åläggas detta genom bestämmelser i reglementena. Arbetsordningen bör dock kompletteras med regler om hur fullmäktigeberedningarna rapporterar vidare till fullmäktige och vad som i övrigt åligger dem i det sammanhanget.

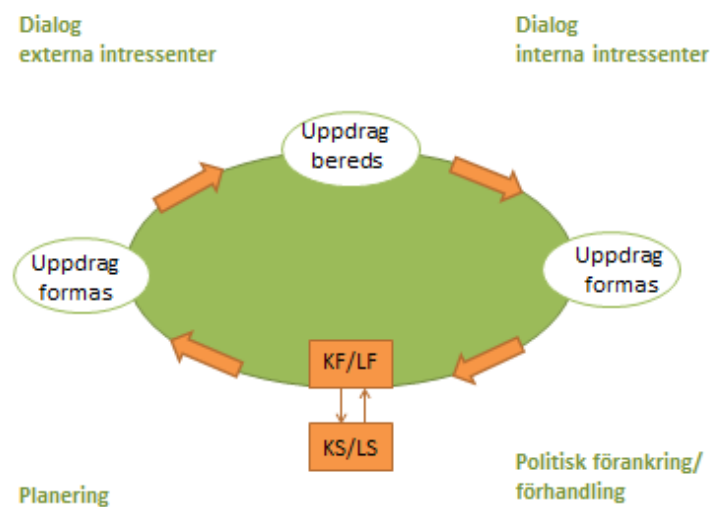
En fråga som man har att ta ställning till är om fullmäktigeberedningarna ska ha rätt att väcka ärenden i fullmäktige och i så fall i vilken omfattning de ska få göra det.

Fullmäktige kan medge att sammanträden med en fullmäktigeberedning helt eller delvis ska vara offentliga. Det är sedan fullmäktigeberedningen själv som avgör vid vilka sammanträden allmänheten ska tillåtas närvara.

Utöver exemplen behövs en närmare bestämning av varje fullmäktigeberednings uppgiftsområde. De kan t.ex. vara knutna till en eller flera nämnders verksamhetsområden eller till huvudtitlarna i kommunens/landstingets budget.

Beredningsprocessen

En beredningsprocess har flera naturliga steg där olika aktörer behöver involveras på olika sätt under processens gång. Har fullmäktigeberedningen fått uppdraget att lämna förslag, belysa frågor om ekonomi och juridiska krav blir styrelsens del i beredningen ofta av en helt annan karaktär än idag.



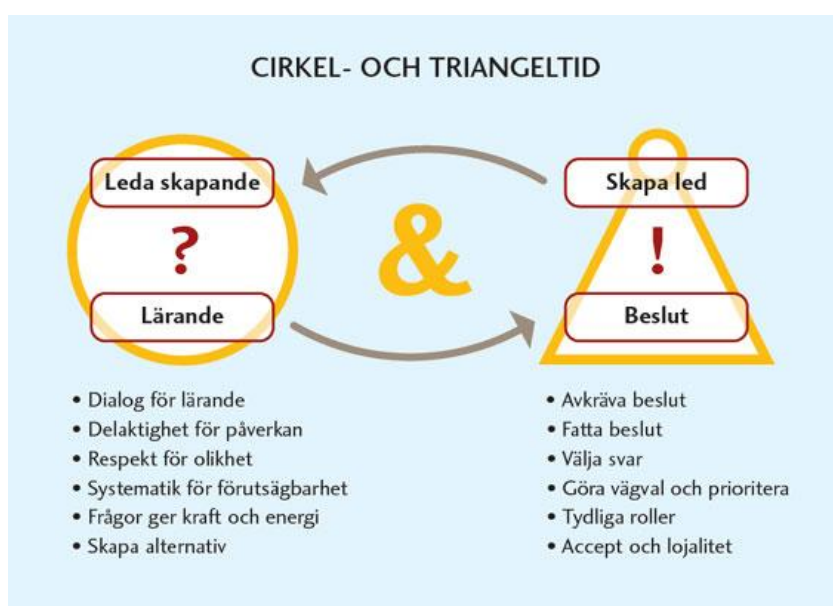
Ett uppdrag med nytt innehåll

I de flesta fall syftar fullmäktigeberedningarna till att stärka medborgarperspektivet i styrning och ledning. Det innebär att beredningarna i sitt uppdrag genomför olika typer av medborgardialoger.

Uppdraget som förtroendevald förändras och inriktas i högre grad på att utforska, ställa frågor och att omvärldsbevaka. Förändringen i uppdrag kan upplevas både frustrerande och vitaliserande.

För att skapa genomslag för beredningarna krävs det att innehållet i de nya uppdragen för ledamöterna kommuniceras väl. Ett sätt att visa på skillnaderna i nämns- respektive beredningsuppdragen visas i bilden om cirkel- och triangeltid. Det traditionella nämnduppdraget symboliseras här med en triangel och beredningsuppdraget med cirkeln.

Förutom att skilja på de olika uppdragens karaktär är det viktigt att skapa broar mellan beredningen och styrelse/ nämnder. Här spelar partigrupperna en viktig roll.



Cirkel- och triangeltid är framtaget av Preera.

Erfarenheter

Kort kan man säga att trenden med ett ökande antal fullmäktigeberedningar håller i sig. Framförallt är det en trend för kommuner. Om fullmäktigeberedningarna ska kunna stärka fullmäktige som beslutande församling och ledamöternas uppdrag som medborgarföreträdare krävs ett långsiktigt utvecklingsarbete som inte bara sätter frågan om organisation i fokus utan även frågan om uppdrag och samspel mellan olika arenor. Framförallt är det frågan om samspelet mellan beredningsprocessen och beslutsprocessen som måste säkerställas. Här spelar partigrupperna en avgörande roll. Om inte partigrupperna involveras under beredningsarbetet riskerar kommande underlag och slutsatser att läggas åt sidan.

Ur samtal med beredningar och fullmäktigepresidier kan några framgångsfaktorer lyftas:

- Se till att beredningarna har tydliga uppdrag
- Klargör relationen mellan fullmäktigeberedningens och styrelsens beredningsuppdrag
- Kommunicera vad uppdraget som beredningsledamot innebär
- Säkerställ att beredningarna har tillgång till både process- och expertkompetens
- Involvera fullmäktigegrupperna under beredningsarbetet
- Lyft in frågorna i form av vägvals- eller allmänpolitiska debatter i fullmäktige
- Pröva möjligheten att nominera och välja intresserade medborgare som ledamöter

