

Styrdokument

RIKTLINJER FÖR HANDLÄGGNING AV MOTIONER, MEDBORGARFÖRSLAG OCH ÖVRIGA POLITISKA BESLUTSÄRENDEN



Våra styrdokument

[Normerande]

Policy - Vår hållning, övergripande
Riktlinjer - Rekommenderade sätt att agera
Regler - Absoluta gränser och ska-krav

[Aktiverande]

Strategi - Avgörande vägval och strategiområden från fullmäktigeberedningar
Program - Avgörande vägval och programområden från andra än fullmäktigeberedningar
Plan - Uppdrag, tidsram och ansvar

Innehåll

1	Bakgrund	4
2	Syfte	4
3	Handläggarens roll	4
4	Handläggningsprocessen.....	5
5	Handläggningen inleds (steg 1–5).....	6
6	Omvärldsanalys (steg 6)	7
7	Lag- och regelprövning (steg 7)	7
8	Fördjupad analys (steg 8).....	8
9	Konsekvensbedömning och slutsats (steg 9)	8
10	Färdigställande av beslutsförslag (steg 10).....	8
11	Godkännande och anmälning av ärende (steg 11)	9
12	Ansvar, uppföljning och förankring	9

1 Bakgrund

En förutsättning för att kommunfullmäktige och kommunstyrelse ska kunna fatta välgrundade beslut är att politiska beslutsärenden handläggs på ett sakligt, professionellt och enhetligt sätt. För att ge förvaltningen och dess handläggare en bra grund att utgå ifrån i handläggning av motioner, medborgarförslag och övriga politiska beslutsärenden, anger dessa riktlinjer lämpliga steg och överväganden kring arbetsmetodik i handläggningsprocessen. Riktlinjerna berör bland annat delmoment såsom omvärldsanalys, lag- och regelprövning, samt formulering av förslag till beslut.

Formerna för hur ärenden till kommunfullmäktige ska handläggas, regleras bland annat i kommunallagen, som anger att ärenden som avgörs av fullmäktige ska ha beretts antingen av en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning (KomL 1991:900, 5 kap. 26 §). Därtill fastställer arbetsordningen för kommunfullmäktige vissa regler för hur motioner och medborgarförslag ska utformas och hanteras (29-30 §). De mer detaljerade formerna för hur ärenden ska hanteras, beskrivs i dokumentet *Ärendeprocessen* samt i *Ärendehandboken*. Till stöd i handläggarens arbete finns även dokumentet *Skrivregler – Tjänsteskrivelser i ephorte* som ger anvisningar om hur tjänsteskrivelser ska se ut. Medan skrivreglerna fokuserar på form, har riktlinjerna i detta styrdokument mer fokus på metoden och handläggningsprocessen som ligger till grund för varje förslag till beslut.

2 Syfte

Syftet med riktlinjerna är att ge kommunens handläggare en generell inriktning för vilka steg och överväganden som bör finnas med i handläggningsprocessen, detta för att handläggning av motioner, medborgarförslag och övriga politiska beslutsärenden ska bli så saklig, professionell och enhetlig som möjligt.

3 Handläggarens roll

Handläggarens ansvar är att utifrån sin yrkeskompetens ta fram sakligt och professionellt underlag till politiska beslutsärenden som är lagom omfattande, dels i förhållande till ärendets karaktär och dels till de tids- och budgetramar som är uppsatta för ärendet. Begreppet *politiska beslutsärenden* ska förstås som ärenden vilka ska behandlas politiskt och kräver beslut i antingen kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige. Politiska beslutsärenden består i regel av olika sorters förslag till förändring av kommunens verksamheter. Handläggaren ansvarar för att utreda om sådana förslag är förenliga med gällande lagar och regler, samt vilka de mest centrala konsekvenserna förväntas bli av de förslag som förs fram. I detta arbete är det av stor vikt att handläggaren har rätt kompetens för sakfrågan, ett objektivt förhållningssätt och en oberoende ställning till beslutsfattarna, vilket kännetecknas av en tydlig rollfördelning mellan tjänstemän och politiker. Medan politikerna beslutar om *vad* som ska *uppnås* och *göras*, är det förvaltningens och i förlängningen handläggarens ansvar att svara på frågan om *hur* det ska göras och vilka konsekvenser det får.

4 Handläggningsprocessen

Handläggningsprocessen avser metod för handläggning av motioner, medborgarförslag och övriga politiska beslutsärenden. Mängden utredningsarbete som krävs i handläggningen varierar beroende på vad det är för fråga ärendet gäller.

Om motionen/medborgarförslaget är av den karaktären att en omfattande utredning behöver göras ska svaret innehålla en beskrivning av det utredningsarbete som krävs samt resursåtgång för detta. Bedömning av behovet av utredning i ärendet görs i samråd med närmast överordnad chef. Dessutom ska det anges ett förslag om utredningen ska genomföras eller inte.

Är förslaget att utredningen ska genomföras används beslutsförslaget ”**anses vara i behov av omfattande utredning**”. Detta beslutsförslag åtföljs av ett förslag på tids- och resursatt uppdrag till kommunstyrelsen/förvaltningen att utreda frågan.

Är förslaget på svar att utredningen *inte* ska genomföras innebär det ett avslag på motionen/medborgarförslaget. För mer information kring de olika beslutsförslagen, se steg 10.

Handläggningsprocessen måste ofta anpassas efter sakfrågans karaktär, dock kan det vara bra att ha en generell beskrivning att utgå ifrån. En sådan generell beskrivning av handläggningsprocessen presenteras nedan i form av en checklista med 11 steg för handläggare att utgå ifrån vid handläggning av politiska beslutsärenden.

Checklista för handläggningsprocessen:

- 1. Ärendefördelning** – Ärendet fördelas till ansvarig verksamhet och till handläggare med rätt kompetens för sakfrågan.
- 2. Frågans historia och nuläge i kommunen** – Kontrollera om något liknande ärende är aktuellt eller har tagits upp tidigare, till exempel genom att göra en sökning i diariesystemet.
- 3. Ärendets ursprung och innebörd** – Det kan ibland vara svårt att uttyda vad förslaget i en motion eller ett medborgarförslag är, vid osäkerhet tas kontakt med motionären/förslagsställaren för att säkerställa att vi uppfattat ärendet rätt.
- 4. Frågeställning och mål** – Precisera frågeställning och mål för handläggningen; vilken fråga ska besvaras och hur/när ska den besvaras.
- 5. Centrala perspektiv och intressenter** – Identifiera vilka perspektiv som bör belysas i handläggningen och vilka intressenter som berörs särskilt av frågan.
- 6. Omvärldsanalys** – Gör en omvärldsanalys och titta på erfarenheter från omvärlden; lokalt, regionalt, nationellt eller globalt.
- 7. Lag- och regelprövning** – Undersök om förslaget i ärendet är förenligt med gällande lagar och regler.

- 8. Fördjupad analys** – I mer omfattande ärenden kan det vara motiverat med en fördjupad analys. Denna kan utformas på en mängd olika sätt beroende på vilken fråga det rör sig om och vilken omfattning analysen ska ha.
- 9. Konsekvensbedömning och slutsats** – Gör en samlad konsekvensbedömning av det som föreslås i ärendet och vilka för- och nackdelar förslaget har. Bedöm vilka eventuella kostnader och risker som förväntas uppstå. Därefter kan slutsatser dras om hur ärendet ska besvaras och vilket beslut som ska föreslås.
- 10. Färdigställande av beslutsförslag** – Färdigställ tjänsteskrivelse med eventuell rapport som bilaga. Särskilt angivna beslutsalternativ ska användas i förvaltningens förslag till beslutsmening. Om ärendet är uppdelat i flera olika delförslag är det lämpligt att formulera svaret på samma sätt, med en beslutsmening per delförslag (se steg 10 Färdigställande av beslutsförslag).
- 11. Ärendet lämnas till chef för godkännande och anmälan till politisk behandling** – Kommunchef, sektorchef eller chef för stabsfunktion godkänner och anmäler ärendet till politisk behandling.

5 Handläggningen inleds (steg 1-5)

Det som initierar handlägningsprocessen är fördelandet av ärendet, dels till förvaltningens ansvariga verksamhet och dels till en lämplig handläggare inom denna verksamhet. Det är viktigt att ärendet fördelas till rätt verksamhet som har hand om just den fråga som ärendet gäller och att handläggaren har rätt kompetens för att handlägga ärendet. I de fall då ärendet berör olika verksamheter eller kompetensområden, är det motiverat att den handläggare vars kompetensområde berörs mest blir ärendansvarig. I de delar av ärendet som berör andra kompetensområden kan ärendansvarig handläggare samråda med andra handläggare inom verksamheter som ansvarar för just dessa specifika sakfrågor.

När en handläggare blir tilldelad ett nytt ärende av sin chef är det av stor vikt att handlägningsuppdraget förtydligas gällande lämplig omfattning, ambitionsnivå, tidsram och eventuella resurser som finns till förfogande. Ansvar för att förtydliga handlägningsuppdraget ligger främst på handläggarens chef, men om denne inte har angivit något förtydligande av uppdrag bör handläggaren på eget initiativ samråda med sin chef om detta. Handläggarens chef kan rådgöra med sektorchef om det föreligger tveksamheter om hur omfattande handlägningsuppdraget ska vara. Sektorchef kan i sin tur ta upp frågan med kommunchef och kommunstyrelsens presidium om det kvarstår oklarheter i målsättningen för ärendets handläggning.

Då ärendet väl är fördelat till en handläggare är det lämpligt att påbörja handläggningen med att undersöka sakfrågans historia och nuläge i kommunen. Exempelvis kan handläggaren söka efter tidigare ärenden som berör samma sakfråga, därtill är det lämpligt att konsultera eventuella arbetskollegor inom förvaltningen som kan tänkas ha arbetat med denna fråga tidigare eller känner till frågans historia. I många fall pågår redan någon form av arbete kopplad till frågan och i vissa fall är det som föreslås redan tillgodosett. Utöver sakfrågans historia är det lämpligt att undersöka det specifika ärendets ursprung och innebörd. Var

kommer ärendet ifrån och vilken intention finns bakom upprättandet av ärendet? När det gäller motioner och medborgarförslag är det motiverat att handläggaren kontaktar motionären respektive förslagsställaren för en dialog om hur motionen/medborgarförslaget ska tolkas och vad som egentligen föreslås.

När handläggaren känner till sakfrågans historia, ärendets ursprung och innebörd, bör handläggaren precisera vad som egentligen ska utredas i ärendet och vilken frågeställning som ska besvaras. Målet för handläggningen bör vara att kunna besvara denna frågeställning på ett sakligt, professionellt och lagom omfattande sätt, som stämmer överens med handläggningsuppdraget. När handläggningens frågeställning och mål är definierade bör handläggaren identifiera vilka perspektiv som ska belysas i handläggningen och vilka intressenter som berörs särskilt av frågan. Några perspektiv som i regel ska beaktas när konsekvenserna av ett förslag utreds är: ekonomi, laglighet, jämställdhet, mångfald, barnkonventionen, miljö och hållbar utveckling. Några exempel på intressenter som kan vara aktuella att utgå ifrån i handläggningsprocessen är: kommunens medborgare, medarbetare inom kommunens verksamheter, brukare inom omsorgen, barn/elever, företagare, arbetstagare, arbetssökande och pensionärer. Vilka intressenter som är aktuella måste bedömas från fall till fall och beror på vad frågan gäller.

6 Omvärldsanalys (steg 6)

Ett viktigt steg i handläggningsprocessen är omvärldsanalysen. I denna ska handläggaren undersöka kunskapsläget och erfarenheterna från omvärlden. Ambitionen är att handläggaren i omvärldsanalysen ska få en helhetssyn på frågan och en uppfattning av vilka aspekter som är viktiga i frågan. Beroende på sakfrågans karaktär kan omvärlden studeras på olika nivåer; lokalt, regionalt, nationellt eller globalt. Men typexemplet är att undersöka erfarenheter och kunskap från andra liknande kommuner. Omvärldsanalysen kan även inbegripa granskning av befintlig forskning på området. Ofta kan man hitta bra underlag och sammanfattningar av forskningsläget i olika frågor i statens offentliga utredningar (SOU).

7 Lag- och regelprövning (steg 7)

I detta steg ska handläggaren undersöka om förslaget i ärendet är förenligt med gällande lagar och regler. Beroende på sakfrågan kan lag- och regelprövning inbegripa prövning på många olika nivåer, utifrån internationella konventioner, EU-rätt, grundlagar, lagar, förordningar, lokala föreskrifter samt kommunens normerande styrdokument. Typexemplet för lag- och regelprövning är att undersöka om förslaget i fråga är förenligt med Kommunallagen och vad som ingår i kommunens beslutanderätt i det kommunala självstyret. Utöver renodlad lagprövning bör handläggaren även ha som praxis att undersöka om förslaget är förenligt med kommunens normerande styrdokument, det vill säga policies, riktlinjer och regler.

8 Fördjupad analys (steg 8)

Om beslutsärendet är av sådan karaktär att det kräver en mer omfattande utredning i handlägningsprocessen, bör handläggaren genomföra en fördjupad analys. Detta innebär att handläggaren måste lägga mer tid på ärendet för val av analysmetod, insamling av material och analys. En fördjupad analys kan genomföras på en mängd olika sätt och utformningen beror framförallt på frågans karaktär, tidsram, budgetram, tillgång till analysmaterial, handläggarens kompetens och profession. Exempel på metoder för fördjupad analys är statistiska analyser som bygger på registerdata eller enkätundersökningar, komparativa analyser med jämförelser av ett fåtal strategiskt utvalda analysenheter (exempelvis kommuner), kvalitativa analyser såsom textanalyser och intervjuer eller naturvetenskapliga metoder för att exempelvis mäta mängden miljöfarliga ämnen eller liknande. Varje profession har sina analysmetoder, men den gemensamma nämnaren som bör eftersträvas i samtliga analysmetoder är ett sakligt, förutsättningslöst och vetenskapligt förhållningssätt där handläggaren tydligt redogör för sina val och resonemang i analysen. Handläggaren bör tänka att analysen i princip ska vara möjlig att återskapa i efterhand av någon utomstående, som då också borde komma fram till samma resultat.

9 Konsekvensbedömning och slutsats (steg 9)

I detta steg gör handläggaren en samlad konsekvensbedömning grundad på omvärldsanalysen, lag- och regelprövningen och eventuell fördjupad analys. Det som ska bedömas är vilka troliga konsekvenser förslaget skulle få med utgångspunkt i de centrala perspektiv och intressenter som har identifierats. Här kan det vara passande att exempelvis göra riskbedömningar utifrån olika perspektiv. Som nämndes i steg 5 (sidan 6) ska handläggaren i regel bedöma konsekvenserna med utgångspunkt i perspektiven: ekonomi, laglighet, jämställdhet, mångfald, barnkonventionen, miljö och hållbar utveckling. Det är särskilt lämpligt att bedöma de ekonomiska konsekvenserna, såsom vilka kostnader som förväntas uppstå om det som föreslås i ärendet skulle förverkligas. Handläggaren bör diskutera och väga förslagets för- och nackdelar enligt den samlade konsekvensbedömningen och utifrån detta dra en slutsats som i sin tur avgör hur beslutsärendet ska besvaras.

10 Färdigställande av beslutsförslag (steg 10)

Alla steg i handlägningsprocessen ska inte redogöras för i tjänsteskrivelsen, utan den ska hållas kortfattad och översiktlig¹. Om det i handlägningsprocessen har genomförts fördjupade analyser, mer omfattande omvärldsanalyser eller lag- och regelprövningar ska dessa presenteras i sin helhet i en separat rapport, som en bilaga till tjänsteskrivelsen.

¹ Se dokumentet *Skrivregler – tjänsteskrivelser i ephorte* för mer ingående information om hur tjänsteskrivelser ska se ut och vad de ska innehålla

För att politiska beslutsärenden ska besvaras så tydligt och enhetligt som möjligt ska följande beslutsalternativ – i form av begrepp och uttryck (se fetstil) - användas i tjänsteskrivelsens föreslagna beslutsmening, som i exemplet nedan gällande en motion:

Förvaltningens förslag till beslut:

- Motionen **antas** genom att ... (uppdrag till kommunstyrelsen)
- Motionen **avslås** med hänvisning till ... (kortfattad motivering)
- Motionens förslag **anses vara tillgodosett** med hänvisning till ... (befintligt sakläge)
- Motionens förslag **anses vara under genomförande** med hänvisning till ... (befintligt pågående arbete i frågan)
- Motionens förslag **anses vara under utredning** med hänvisning till ... (befintlig pågående utredning i frågan)
- Motionens förslag **anses vara i behov av omfattande utredning** med hänvisning till... (beskrivning av frågans karaktär). Detta beslutsförslag åtföljs av ett förslag på tids- och resurssatt uppdrag till kommunstyrelsen/förvaltningen att utreda frågan.

Något av dessa sex beslutsalternativ ska som regel användas i besvarandet av politiska beslutsärenden. Uttryck såsom "anses besvarad", "avstyrker", "tillstyrker", eller "fastställer" bör inte användas i beslutsmeningar. I vissa fall kan det vara motiverat att föreslå olika beslut för olika delförslag i ett ärende. I sådana fall måste handläggaren precisera vilket/vilka delförslag som förvaltningen föreslår ska *antas*, *avslås* eller *anses vara tillgodosedda/under genomförande/under utredning/i behov av omfattande utredning*. Om exempelvis en hel motion *antas/avslås*, innebär det att samtliga förslag i motionen *antas/avslås*.

11 Godkännande och anmälning av ärende (steg 11)

När handläggaren anser att tjänsteskrivelsen är färdig ska ärendet lämnas för godkännande till antingen kommunchef, sektorchef eller chef för stabsfunktion. Ansvarig chef anmäler ärendet till politisk behandling.

12 Ansvar, uppföljning och förankring

Kanslichef är ansvarig för uppföljning av dessa riktlinjer och eventuell revidering. En uppföljning och uppdatering måste göras senast innan årsskiftet 2020/2021 då riktlinjerna formellt upphör att gälla. Vid uppföljning bör ansvarig se över om riktlinjerna fortfarande är förenliga med andra styrdokument och rutiner. Därtill krävs en utvärdering av hur väl riktlinjerna har fungerat i tillämpningen. Har riktlinjerna fyllt sitt syfte av att ge kommunens handläggare en god generell grund för saklig, professionell och enhetlig handläggning av politiska beslutsärenden?

Riktlinjerna i detta styrdokument förankras i kommunens verksamheter först och främst genom att de läggs ut på intranätet, dels i författningshandboken och dels under fliken "Att arbeta hos oss" – "Våra arbetssätt" – "Kommunövergripande arbetssätt" under rubriken "Ärendehantering". Dessutom ligger ett särskilt ansvar på chefer i verksamheter som handlägger politiska beslutsärenden, att själva ha kännedom om riktlinjerna och att informera sin berörda personal, framförallt handläggare, om riktlinjerna. Vid introduktion av nya medarbetare som förväntas arbeta med handläggning av politiska beslutsärenden ska dessa riktlinjer ingå som obligatoriskt introduktionsmaterial.

Kanslifunktionen har ett ansvar för att stötta kommunens övriga verksamheter i hur handlägningsprocessen och ärendehanteringens ska gå till, samt i hur dessa riktlinjer ska tolkas och tillämpas i praktiken.