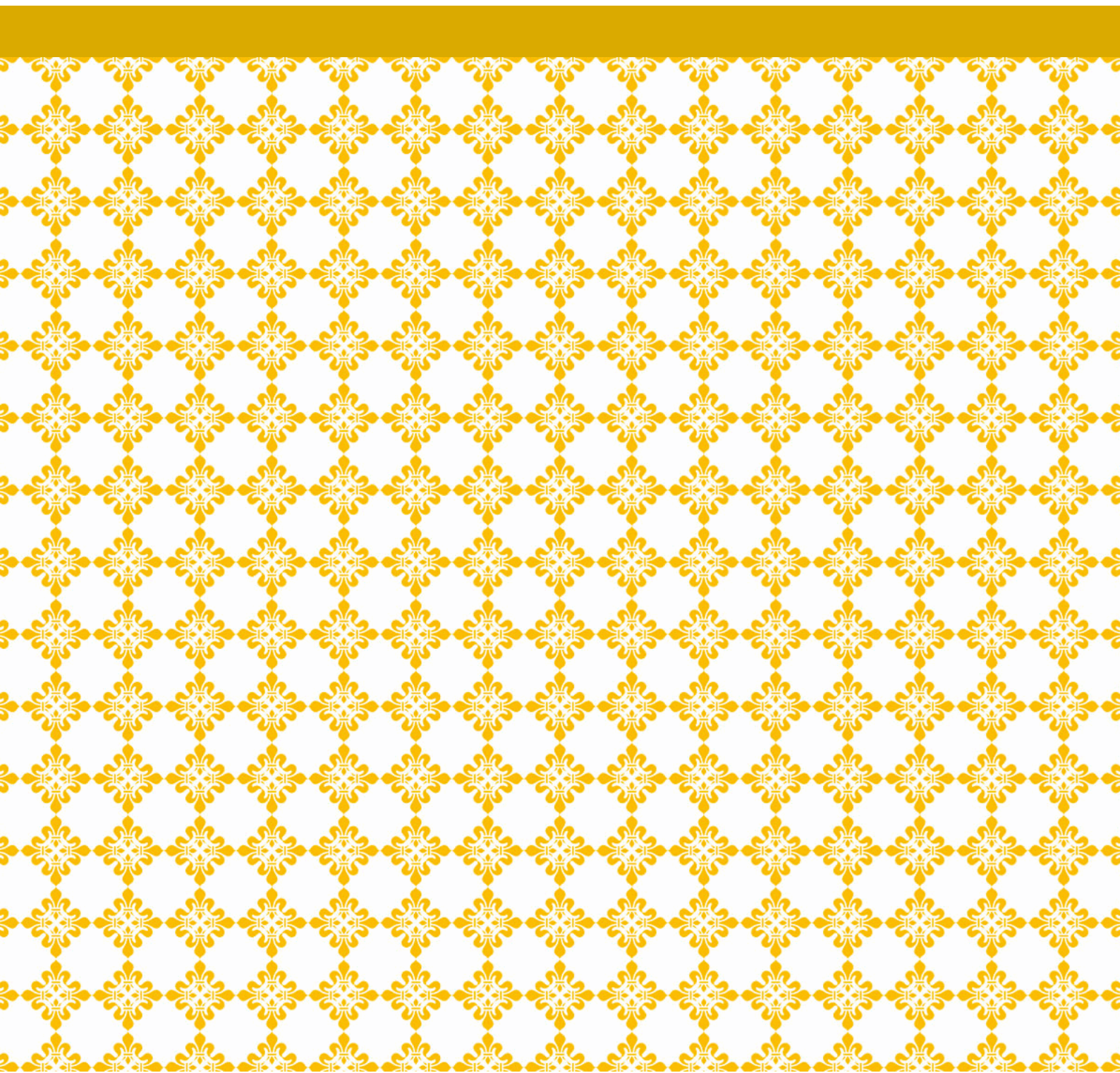


Tillfälliga fullmäktigeberedningar

Handbok för beredningsarbete



**ENKÖPINGS
KOMMUN**

2023-08-17

Ärendenummer
KS2022/859

Dokumenttyp

Handbok

Ersätter

Beslutad av

Kommunfullmäktige, 2023-10-16, § 172

Gäller för

Kommunfullmäktige

Gäller f.om.

Ansvarig funktion

Avdelningen för ledningsstöd

Gäller t.om.

Tillsvidare

Reviderad

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	4
1.2 Syfte med handboken	5
2. Tillsättningen av en tillfällig fullmäktigeberedning.....	5
2.1 Initiativ att tillsätta en fullmäktigeberedning	5
2.2 Hur bereds ärendet att tillsätta en tillfällig fullmäktigeberedning?	5
2.3 Vilka ärenden kan beredas i en fullmäktigeberedning?	6
2.4 Vilka ärenden kan inte beredas i en fullmäktigeberedning?	6
2.5 Förhållandet mellan fullmäktigeberedning och medborgardialog	6
2.6 Valbarhet till fullmäktigeberedning.....	7
2.7 Hur väljs ledamöterna och ersättare till en fullmäktigeberedning?.....	8
2.8 Hur väljs beredningens ordförande och vice ordförande?.....	8
2.9 Vem beslutar att tillsätta en fullmäktigeberedning?	8
3. Uppdragets genomförande.....	9
3.1 Arbetet i en beredning ska vara planlagd och budgeterad	9
3.2 Ändringar i planen.....	9
3.3 Kan beredningen fungera som en remissinstans i andra ärenden?.....	10
3.4 Offentlighet vid fullmäktigeberednings sammanträden.....	10
3.5 Jäv	10
3.6 Färdigställandet av beredningens förslag till beslut eller svar till kommunfullmäktige.....	11
3.7 Överklagbarhet av beredningens slutgiltiga beslut.....	11
3.8 Kommunstyrelsen är alltid den sista instansen i beredningsprocessen 12	
4. Uppdragets avslutande	12

1. Inledning

Enligt 3 kap. 2 § i kommunallagen får fullmäktige inrätta fullmäktigeberedningar för beredning av ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden som ska avgöras av fullmäktige. Normalt ska beredningens arbete resultera vid ett angivet datum i ett färdigt förslag till beslut inför kommunfullmäktige eller ett svar på en av kommunfullmäktige ställd fråga. Efter att beredningen har fullgjort sitt uppdrag fattar kommunfullmäktige ett beslut om att beredningen ska upphöra.

Ärenden som ska handläggas i en fullmäktigeberedning har oftast en särskild betydelse eftersom en fullmäktigeberedning medverkar i vad som kan kallas *dubbel beredning* av ärende till fullmäktige i och med att såväl facknämnd som styrelsen ska bereda ärende som ska beslutas i denna instans.¹

Syftet med fullmäktigeberedningar i Enköpings kommun är för det första att fullmäktiges strategiska roll får en reell förstärkning i den politiska organisationen genom att beredningarna får i uppdrag att tvärsektorielt och långsiktigt arbeta med strategiska utvecklingsfrågor som berör fler än en nämnd. I praktiken innebär detta att beredningen kan ta fram ett förslag till ett tvärsektorielt strategidokument eller ett inriktningsbeslut på en övergripande nivå.

För det andra är intentionen att formalisera kommunens arbete med mellanvalsdemokrati och utveckla förutsättningar för en ändamålsenlig dialog med kommuninvånare gällande kommunens övergripande och strategiska utvecklingsfrågor.

Samtidigt som fullmäktigeberedningarna ska vitalisera och förstärka kommunfullmäktiges strategiska inflytande med stöd från invånarperspektiv och genom att tillämpa flexibla arbetssätt är det viktigt att beredningarnas arbete är väl i samklang med kommunens övriga strategiska, långsiktiga, tvärsektorielli och formella processer som kommunstyrelsen inom ramen för systemet för representativ demokrati dagligen bedriver. Av denna orsak har dessa riktlinjer tagits fram för att klargöra vilka typer av frågeställningar

¹ Ryberg-Welander, Skoglund, Staaf & Zanderin, 2020, s. 22.

fullmäktigeberedningar kan åläggas att hantera samt hur beredningarnas arbete ska synkroniseras med kommunstyrelsens arbete så att arbetet med kommunens långsiktiga utveckling kvarstår som koherent, förutsebar och resurseffektiv.

1.2 Syfte med handboken

Syftet med den här handboken är att ge stöd i hur fullmäktigeberedningar kan tillsättas, hur uppdraget bör definieras och hur uppdraget eventuellt kan justeras, hur arbetet i beredningarna ska organiseras internt inom beredningen och i förhållande till kommunens övriga beslutsprocesser samt hur beredningens arbete ska avslutas och hur beredningens slutrapport ska hanteras vidare i kommunen.

2. Tillsättningen av en tillfällig fullmäktigeberedning

2.1 Initiativ att tillsätta en fullmäktigeberedning

Vem som äger rätten att väcka ärenden i kommunfullmäktige regleras i kommunallagen och i kommunfullmäktiges arbetsordning.

2.2 Hur bereds ärendet att tillsätta en tillfällig fullmäktigeberedning?

Förslaget att tillsätta en tillfällig beredning ska beredas av kommunstyrelsen och vid behov av en behörig nämnd. Av kommunstyrelsens förslag inför kommunfullmäktige ska framgå åtminstone följande:

1. En detaljerad uppdragsbeskrivning,
2. antalet ledamöter och ersättare i beredningen,
3. omfattningen av tjänstepersonsstödet från berörda förvaltningar,
4. utifrån beredningens tematiska uppdrag en huvudsaklig ansvarig förvaltning,
5. uppdragets ekonomiska ramar (inklusive arvoden) samt



6. uppdragets startdatum, tidsplan för genomförande och slutdatum.

2.3 Vilka ärenden kan beredas i en fullmäktigeberedning?

För att veta om ett ärende är lämplig att hanteras i en tillfällig fullmäktigeberedning gäller att ärendet eller frågan:

1. är principiellt viktig för hela kommunen eller för en kommundel,
2. inte tillhör kommunstyrelsens eller en nämnds verksamhetsområde,
3. är klart avgränsad och
4. har en sådan tidsmässig genomförandeplan som lämpar sig för en fullmäktigeberedning.

2.4 Vilka ärenden kan inte beredas i en fullmäktigeberedning?

I 3 kap. 2 § i kommunallagen anges att fullmäktigeberedningar får inrättas för beredning av *ett visst ärende* eller *en viss grupp av ärenden* som ska avgöras av fullmäktige. En fullmäktigeberedning är således inte ett allmänt beredningsorgan likställt kommunstyrelsen och ska inte anförtros löpande förvaltningsuppgifter.

2.5 Förhållandet mellan fullmäktigeberedning och medborgardialog

Det är viktigt att notera att en medborgardialog och en fullmäktigeberedning inte är synonymer. En fullmäktigeberedning är en i kommunallagen stadgad men frivillig del av den formella beredningen av ärenden inför fullmäktiges beslut medan olika typer av medborgardialog erbjuder ett icke lagstadgat sätt för kommunen, förtroendevalda och medborgare att diskutera frågor som påverkar Enköpings framtid. Vidare gäller att en fullmäktigeberedning kan i sitt arbete arrangera och genomföra någon typ av medborgardialog. Å andra sidan kan man anse att en fullmäktigeberedning som även består av befolkningsföreträdare är i sig en form av medborgardialog. Således behöver



fullmäktige i dessa situationer avgöra behovet av att låta en fullmäktigeberedning som delvis består av befolkningsföreträdare arrangera en medborgardialog med andra medborgare och vad som skulle vara mervärdet i det.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att i frågor där kommunfullmäktige vill efterhöra folkets åsikter eller bereda befolkningen en plattform till medbestämmande bör fullmäktige avgöra om det lämpar sig bättre att låta förvaltningen att arrangera någon typ av medborgardialog där frågan kan hanteras i ett mer flexibelt upplägg än vad en fullmäktigeberedning tillåter. Närmare information om medborgardialog finns i kommunens anvisningar.

2.6 Valbarhet till fullmäktigeberedning

Fullmäktigeberedningarna kan bestå av en eller flera förtroendevalda politiker som har säte i fullmäktige och nämnder men också av sådana personer som inte är förtroendevalda men som uppfyller valbarhetsvillkoren för en sådan post enligt 4 kap. 3 § kommunallagen. En beredning kan således bestå av ledamöter eller ersättare i kommunfullmäktige, kommuninvånare, näringsidkare, experter, med mera, som är skrivna i kommunen. En person som inte redan är förtroendevald men som fullmäktige väljer till ledamot i en fullmäktigeberedning blir med anledning av detta en förtroendevald.

Å andra sidan bör det noteras att enligt 4 kap. 5 § kommunallagen gäller att den som är vald till revisor är inte inom den kommunen valbar som ledamot eller ersättare i en fullmäktigeberedning.

2.7 Hur väljs ledamöterna och ersättare till en fullmäktigeberedning?

Fullmäktige bestämmer före valen antalet ledamöter och ersättare i beredningarna. Ledamöter i fullmäktigeberedningarna ska utses på samma sätt som övriga förtroendevalda.

Eftersom fullmäktigeberedningarna i Enköpings kommun även har som ett syfte att inhämta synpunkter från lokalbefolkningen genom att av bjuda in



befolkningsrepresentanter som medlemmar i beredningar har kommunen inte fasta riktlinjer hur medlemmarna och ersättare vid varje given beredning ska utses. Av denna orsak finns det inte heller riktlinjer huruvida beredningarna ska tillsättas proportionellt utifrån mandatfördelningen i fullmäktige, parlamentariskt så att varje fullmäktige gruppering är representerad i beredningen eller på något annat sätt. Däremot är det eftersträvansvärt att fullmäktiges politiska partier är jämt representerade i varje tillfällig beredning.

Vid val av ledamöter respektive ersättare ska fullmäktige även eftersträva så jämn könsfördelning som möjligt, minst 40 procent vardera kvinnor och män.

2.8 Hur väljs beredningens ordförande och vice ordförande?

Fullmäktige väljer bland beredningens ledamöter en ordförande och eventuella vice ordföranden.

2.9 Vem beslutar att tillsätta en fullmäktigeberedning?

En tillfällig fullmäktigeberedning är ett fullmäktigeorgan som tillsätts genom ett beslut i kommunfullmäktige.

I samband med tillsättningen av en beredning kan fullmäktige samtidigt avgöra huruvida beredningen kan besluta att dess sammanträden ska vara offentliga till skillnad från huvudregeln enligt vilken fullmäktigeberedningars sammanträden ska hållas inom stängda dörrar (se 5 kap. 44 § kommunallagen).

3. Uppdragets genomförande

3.1 Arbetet i en beredning ska vara planlagd och budgeterad

En beredning planerar sitt arbete under ledningen av beredningens presidium.



Planeringen är viktig eftersom kommunala verksamheter ska skötas ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Planen fungerar även som ett viktigt instrument i den interna kontrollen.

Tjänstepersonsstöd ges till beredningen i den omfattning som kommunfullmäktige har beslutat i uppdragsbeskrivningen.

Den huvudsakligt ansvariga förvaltningen tillhandahåller en tjänsteperson som får i uppdrag att fungera som beredningens sekreterare.

För fullmäktigeberedningar ska i tillämpliga delar gälla vad som i kommunallagen är föreskrivet om nämnder i fråga om tidpunkt för sammanträden, beslutsföret och protokoll. Mallar för kallelser, omröstningsprotokoll och sammanträdesprotokoll tillhandahålls av kommunledningsförvaltningen.

3.2 Ändringar i planen

Beredningen ansvarar själv för planeringen av sitt arbete men när det uppstår ett behov av att ändra den av kommunfullmäktige fastställda uppdragsbeskrivningen, beredningens sammansättning, de ekonomiska ramarna, omfattningen av tjänstepersonsstödet och huvudsakligt ansvarig förvaltning, tidsfrister eller annat som kring beredningens uppdrag som fullmäktige har beslutat om måste beredningen föreslå dessa ändringar inför kommunfullmäktige. Ändringsförslagen ska sedan beredas av kommunstyrelsen och vid behov av facknämnd.

3.3 Kan beredningen fungera som en remissinstans i andra ärenden?

Enligt 37 § i Arbetsordning för Kommunfullmäktige i Enköpings kommun gäller att om fullmäktige inte beslutar något annat avgör kommunstyrelsen hur de ärenden som fullmäktige ska behandla ska beredas.

Vidare gäller att en fullmäktigeberedning inte ska anförtros löpande förvaltningsuppgifter. Det är dock inte uteslutet att det kan uppkomma andra ärenden som på ett särskilt sätt handlar om beredningens uppdrag och i dessa



situationer kan det vara lämpligt att låta beredningen yttra sig om ett sådant ärende.

3.4 Offentlighet vid fullmäktigeberednings sammanträden

Enligt 5 kap. 44 § kommunallagen ska en fullmäktigeberednings sammanträden hållas inom stängda dörrar. En sådan beredning får dock besluta att dess sammanträden ska vara offentliga, om fullmäktige har medgett det.

3.5 Jäv

Oberoende av om en fullmäktigeberedning består enbart av fullmäktigeledamöter eller även befolkningsföreträdare så ska jävsfrågorna avgöras med stöd av jävsbestämmelserna i 5 kap. 47 § kommunallagen, d.v.s. med stöd av samma bestämmelser som gäller för fullmäktigeledamöter.

3.6 Färdigställandet av beredningens förslag till beslut eller svar till kommunfullmäktige

Vare sig beredningens uppdrag handlar om att formulera ett förslag till beslut inför fullmäktige eller att avge ett svar på av fullmäktige ställd fråga så ska det av beredningens slutrapport framgå en tydlig beslutsats som de berörda nämnderna, kommunstyrelsen och slutligen även kommunfullmäktige kan ta ställning till.

3.7 Överklagbarhet av beredningens slutgiltiga beslut

Huvudregeln är att en fullmäktigeberedning inte har ställning som nämnd och dess beslut kan därför inte överklagas enligt 13 kap. kommunallagen. Anledningen till detta är att en fullmäktigeberedning har enbart en beredande funktion inför det slutgiltiga beslutet i kommunfullmäktige som kan överklagas.



Å andra sidan gäller att om en beredning helt eller delvis skulle fungera som nämnd blir beslut som fattas i denna funktion överklagbara som nämndbeslut.² Som ett exempel kan nämnas ett rättsfall där en s.k. arvodesberedning, som anförtrotts att självständigt avgöra vissa ärenden (utfärdande av tillämpningsanvisningar), har i denna verksamhet inte ansetts utgöra en sådan fullmäktigeberedning vars beslut faller utanför tillämpningsområdet för kommunallagens bestämmelser om laglighetsprövning.³ Med andra ord var det arvodesberedningens materiella befogenheter som gjorde att beredningen blev att betraktas som en nämnd.

3.8 Kommunstyrelsen är alltid den sista instansen i beredningsprocessen

Enligt 37 § i Arbetsordning för Kommunfullmäktige i Enköpings kommun gäller att om fullmäktige inte beslutar något annat avgör kommunstyrelsen hur de ärenden som fullmäktige ska behandla ska beredas. Vidare gäller att ifall kommunfullmäktige utövar sin rätt att i viss form bestämma om formerna för beredningen av sina ärenden så ska detta ske på sakliga grunder.

Således är huvudregeln att fullmäktigeberedningens förslag till beslutssats, motiveringarna och eventuellt tillhörande rapport ska delges kommunstyrelsen. Därefter kan kommunstyrelsens besluta att skicka förslaget på remiss till berörd nämnd.

Ifall kommunstyrelsen har en annan syn på ärendet än det organ som har berett det ska det framgå då ärendet läggs fram för fullmäktige.

Ifall beredningen eller en nämnd inte har gett ett förslag i ärendet ankommer det på kommunstyrelsen i enlighet med 5 kap. 28 § 2 mom. kommunallagen att lägga fram ett förslag till beslut. Med andra ord ska styrelsen alltid i sista hand ansvara för att det finns ett förslag till beslut i de ärenden som har beretts.

Styrelsen är alltid den sista instansen i beredningsprocessen.

² Lundin & Madell, 2022, s. 73.

³ RÅ 2003 ref 14.

4. Uppdragets avslutande

Beredningens uppdrag avslutas då beredningen överlämnar sitt förslag och beredningsmaterial till kommunstyrelsen.

Ärendet avslutas då kommunfullmäktige fattar sitt slutgiltiga beslut i ärendet.

Pågående och avslutade beredningsuppdrag noteras i kommunens årsredovisning.

KÄLLOR

Författningar

Kommunallag (2017:725)

Styrdokument och handböcker

Vägledning för tillfälliga fullmäktigeberedningar, Tierps kommun, 2021-12-14.

Instruktion för kommunfullmäktiges beredningar, Eda kommun, 2018-12-19.

Handbok för beredningsarbete, Ängelholms kommun, 2020-12-12.

Litteratur

Lundin, Olle & Madell, Tom, *Kommunala befogenheter*, Norstedts Juridik, JUNO version 9, 2022.

Ryberg-Welander, Lotti & Skoglund, Peter & Staaf, Annika & Zanderin, Lars, *Kommunalrätt – en introduktion för professionsutbildningar*, Liber, JUNO version 2, 2020.

Rättsfall

RÅ 2003 ref 14.

Annat

Nyqvist, Anneth, Revisionsrapport, *Grundläggande granskning av fullmäktigeberedningen Strategi äldreomsorgen*, Östersunds kommun, Dnr: REV/00002/2022, Revisionskontoret RJH, 2022-02-17.

