

Granskning av kommunens ärendeberegningsprocesser

Örebro kommun



Innehåll

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
2.	Inledning och utgångspunkter	3
2.1	Bakgrund	3
2.2	Syfte och revisionsfrågor	3
2.3	Revisionskriterier	3
2.4	Genomförande och avgränsning	3
2.5	Kommunallagen (2017:725)	4
2.6	Förvaltningslagen (2017:900)	4
2.7	Reglementen	4
2.7.1	Kommunstyrelsen	5
2.7.2	Teknik- och servicenämnden och vård- och omsorgsnämnden	5
3.	Ärendeberedningsprocessen	5
3.1	Rutiner för ärendeberedning	5
3.1.1	Av kommunfullmäktige beslutade riktlinjer inom ärendeberedning	5
3.1.2	Roll- och ansvarsfördelning	5
3.1.3	Beredningsordningen	6
3.1.4	Stöd till handläggare	8
3.1.5	Nämndspecifika beredningsprocesser	10
3.1.6	Bedömning	12
3.2	Beslutsunderlagets kvalitet	13
3.2.1	Kommunstyrelsens och nämndernas perspektiv på ärendeberedning	13
3.3	Stickprov	14
3.3.1	Kommunstyrelsens stickprovsärenden	14
3.3.2	Teknik- och servicenämndens stickprovsärenden	15
3.3.3	Vård- och omsorgsnämndens stickprovsärenden	16
3.4	Bedömning	18
	Svar på revisionsfrågor	19
4.	Bilaga	20
	Källförteckning	20

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har på uppdrag av stadsrevisionen i Örebro kommun genomfört granskning av kommunens ärendeberedningsprocess. Granskningen har omfattat kommunstyrelsen, teknik- och servicenämnden och vård- och omsorgsnämnden. Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen och nämndernas ärendeberedningsprocesser är ändamålsenliga och leder till fullgoda beslutsunderlag.

Den övergripande bedömning är att det finns goda *förutsättningar* att bedriva ändamålsenliga ärendeberedningsprocesser i kommunen men att det finns brister i *tillämpningen* framför allt avseende konsekvensbeskrivningar.

Det finns inga politiskt beslutade styrdokument för hur ärendeberedningsprocessen ska gå till eller vad ärenden ska innehålla. Det finns dock kommungemensamma rutinbeskrivningar skapade på tjänstemannanivå som specificerar innehåll och format på tjänsteskrivelser samt hur ärenden ska beredas i tjänstemanna- och politisk beredning. Rutinbeskrivningarna är inte bindande men kommunstyrelsen och de granskade nämndernas ärendeberedningsprocesser följer i stort dessa rutinbeskrivningar. Det är positivt att det finns rutinbeskrivningar men de bör utvecklas med mer specificering av vad konsekvensbeskrivningar i ärenden ska innehålla, det framgår inte av nuvarande rutinbeskrivningar. Det kan ha bidragit till att tillämpningen i just denna del inte är tillräcklig.

Granskningen har genomfört stickprov av åtta ärenden, tre hos kommunstyrelsen samt vård och omsorgsnämnden och två hos teknik- och servicenämnden. Stickprovet syftar till att bedöma om beslutsunderlag är tillräckliga för belysning av konsekvenser och handlingsalternativ samt följsamhet till styrdokument och interna rutiner.

Beslutsunderlagen följer i stort det format som framgår av de kommungemensamma rutinbeskrivningarna men konsekvensbeskrivningarna är klart otillräckliga och saknas helt i flera ärenden. Förtroendevalda inom kommunstyrelsen och de granskade nämnderna har återkommande framfört att konsekvensbeskrivningarna behöver utvecklas. I övrigt upplever intervjuade förtroendevalda att ärendeberedningsprocesserna fungerar bra, men inom vård- och omsorgsnämnden upplever de att nämnden får för lite information om pågående ärenden och alltför omfattande text utan tillräckliga sammanfattningar i beslutsärenden. Mot bakgrund av granskningens resultat avseende beslutsunderlagen gör vi bedömningen att kommunstyrelsen och de granskade nämnderna bör genomföra en utvärdering av sina respektive ärendeberedningsprocesser för att säkerställa effektivitet samt ändamålsenliga beslutsunderlag.

Kommunstyrelsen, vård- och omsorgsnämnden samt teknik- och servicenämnden rekommenderas:

- ▶ Säkerställ att beslutsunderlag har tillräckliga konsekvensanalyser.
- ▶ Utvärdera om beredningsprocessen är effektiv och säkerställer ändamålsenliga beslutsunderlag.

Kommunstyrelsen rekommenderas:

- ▶ Säkerställ att det finns tillräckliga instruktioner för konsekvensanalyser i beslutsärenden och att dessa följs.
- ▶ Bedöm behovet av fastställda riktlinjer för ärendeberedningsprocessen.

2. Inledning och utgångspunkter

2.1 Bakgrund

Ärendeberedningsprocesser hos kommuner syftar till att ge kommunstyrelsen, nämnder, och fullmäktige ett tillförlitligt underlag för beslut. Beredningarna har även en demokratisk funktion då de ger invånarna möjlighet att följa ett ärendes behandling innan nämnd eller fullmäktige fattar beslut. En allsidig belysning av ärenden är av stor betydelse för invånarnas förtroende för nämnder och fullmäktige och deras beslut. Om det finns brister i ärendeberedningen uppstår risk för att beslut fattas på underlag som inte uppfyller lagkrav eller har kvalitetsbrister som försvårar verkställandet av politiska beslut.

Trots ärendeberedningsprocessens syfte ställer kommunallagen inga krav på kvaliteten på underlagen som bereds fram. Ansvar för kvaliteten vilar på aktuell nämnd men också på kommunstyrelsen som har ett särskilt ansvar som sista beredningsinstans innan ärenden kommer upp till fullmäktige.

Kommunens revisorer har bedömt det som angeläget att granska kvaliteten i kommunens ärendeberedningsprocesser.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen och nämndernas ärendeberedningsprocesser är ändamålsenliga och leder till fullgoda beslutsunderlag.

Följande revisionsfrågor besvaras i granskningen:

- ▶ Finns rutiner som säkerställer ändamålsenlig kvalitet i ärendeberedningsprocesserna?
- ▶ Är beslutsunderlagen utformade så att de är kopplade till styrdokument med mera och belyser konsekvenser och handlingsalternativ tillräckligt?
- ▶ Upplever de förtroendevalda att beslutsunderlagen är rimliga avseende till exempel framförhållning, omfattning, begriplighet?
- ▶ På vilket sätt tas barnkonventionen i beaktande i samband med beredning av ärenden?

2.3 Revisionskriterier

Revisionskriterierna är de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Förvaltningslagen (2017:900)
- ▶ Styrelsens och nämnders reglementen

2.4 Genomförande och avgränsning

Granskningen omfattar kommunstyrelsen, teknik- och servicenämnd samt vård- och omsorgsnämnden. Granskningen avgränsas till ärendeberedningsprocessen som kan betraktas som en delprocess av Örebro kommuns övergripande styrmodell (styrsystem).

Granskningens fokus är säkerställandet av att beslutsunderlagen och ärendeberedningsprocessen bidrar till ändamålsenligheten i beslut.

Granskningen har skett genom dokumentgranskning och intervjuer med ordförande, 2:e vice ordförande och två ledamöter för kommunstyrelsen, vård- och omsorgsnämnden samt teknik- och servicenämnden. För teknik- och servicenämnden har intervju gjorts med en ledamot och en ersättare samt vice ordförande utöver ordförande och 2:e vice ordförande.

Intervjuer har även gjorts med kommundirektör, förvaltningsdirektörer, nämndsekreterare, kommunsekreterare och områdeschef. Det har genomförts stickprov av tre beslutsärenden för kommunstyrelsen och vård- och omsorgsnämnden samt två för teknik- och servicenämnden.

2.5 Kommunallagen (2017:725)

Bestämmelser om beredning av fullmäktiges ärende framgår av 5 kap. 26-32a §§.

Ett ärende ska ha beretts av antingen en nämnd vars verksamhetsområde berör ämnet eller av en fullmäktigeberedning innan ärendet avgörs av fullmäktige. Kommunstyrelsen ska alltid ges tillfälle att yttra sig i ett ärende som har beretts av annan nämnd eller fullmäktigeberedning. Styrelsen ska lägga fram förslag till beslut i ett ärende om inte någon annan nämnd eller fullmäktigeberedning gjort det.

Det är av vikt att kommunallagens beredningsregler följs eftersom bristande beredning kan leda till att fullmäktiges beslut upphävs med hänvisning till att de inte har tillkommit i laga ordning.

Kommunallagen saknar krav på utformningen av beredningen för fullmäktige, det är fullmäktige som avgör om beredningen ger ett tillräckligt underlag för att fatta beslut. Det saknas även lagkrav på beredningen av ärenden för nämnder och kommunstyrelse.

2.6 Förvaltningslagen (2017:900)

I förvaltningslagen (FL) finns grundläggande bestämmelser för hur handläggningen av förvaltningsärenden ska gå till. Reglerna ska i princip tillämpas hos alla myndigheter på alla områden. Inom begreppet förvaltningsmyndighet ryms en stor del av den kommunala verksamheten bland annat kommunala nämnder. Lagen gäller även för utskott, nämndberedningar och förvaltningar.

Av förvaltningslagen följer bland annat:

- ▶ Myndighetens serviceskyldighet (6 §).
- ▶ Effektiv handläggning, det vill säga att ärenden ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts (9 §).

Bestämmelsen att handläggningen ska vara så enkel, snabb och billig som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts ska uppfattas som ett riktmärke för kvaliteten i förfarandet. Ordet "säkerhet" bedöms som liktydigt med intresset av riktiga avgöranden, det vill säga att handläggningen ska bidra till att ge ett så korrekt underlag som möjligt för besluten och därmed till att besluten blir riktiga i sak.

Av 32 § framgår att beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klagörende motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

2.7 Reglementen

Reglementen för kommunstyrelsen och de granskade nämnderna återfinns i *Nämndreglemente för Örebro kommun Mandatperiod 2023-2026*¹. Av dokumentet framgår även vissa gemensamma regler för kommunstyrelsen och samtliga nämnder i kommunen.

¹ Beslutat av kommunfullmäktige 2022-05-25 § 84, senast reviderad 2023-06-12 § 220

Ordföranden ansvarar för att kallelse utfärdas till sammanträdena. Den ska vara skriftlig och innehålla uppgift om tid och plats för sammanträdet. Kallelsen bör åtföljas av ärendelista och ordförande bestämmer i vilken utsträckning handlingar som tillhör ett ärende på ärendelistan ska bifogas kallelsen.

2.7.1 Kommunstyrelsen

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att styrelsen ska bereda eller yttra sig i ärenden som ska handläggas av kommunfullmäktige i enlighet med kommunallagen.

2.7.2 Teknik- och servicenämnden och vård- och omsorgsnämnden

Av teknik- och servicenämndens samt vård- och omsorgsnämndens respektive reglemente finns ingen information om ärendeberedning.

3. Ärendeberedningsprocessen

3.1 Rutiner för ärendeberedning

3.1.1 Av kommunfullmäktige beslutade riktlinjer inom ärendeberedning

Kommunfullmäktige har inte fastställt riktlinjer för nämndernas och kommunstyrelsens ärendeberedning. Av *Arbetsordning för kommunfullmäktige i Örebro*² framgår att kommunstyrelsen avgör hur de ärenden som fullmäktige ska behandla ska remitteras, om inte fullmäktige beslutar något annat. Styrelsen får uppdra åt en förtroendevald eller åt någon anställd att besluta om remiss av sådana ärenden.

Kommunen har tagit fram ett antal olika stödrutiner som finns samlade i kommunens ärendehandbok. Innehållet i ärendehandboken har enligt uppgift beslutats av kanslichef och avdelningschef. Intervjuade uppger att det finns en målsättning att genomföra en översyn av ärendehandboken under 2024. Rutinerna har enligt uppgift stämts av med samtliga förvaltningsdirektörer och det finns gemensam bild att rutinerna är rekommendationer som ska följas.

3.1.2 Roll- och ansvarsfördelning

Av rutinen *Roller och därtill hörande ansvar som berörs av ärende- och dokumenthanteringsprocessen* som ingår i ärendehandboken framgår en roll- och ansvarsfördelning för ärendeberedningsprocessen.

Roll	Ansvar
Processägare	Beslutar om uppdrag som ska utföras. Ser till att ärendeprocessen har mål och följs upp och utvecklas utifrån de behov som finns.
Processledare	Driver och samordnar förbättringsarbetet inom ärendeprocessen utifrån behov som uppstår, avvikelser som uppmärksammas, och omvärldsförändringar som påverkar processen.
Resursägare/linjechef	Resurssätta respektive ärende med rätt kompetens för uppdraget.
Direktör/förvaltningschef/ kommundirektör/programdirektör	Ytterst ansvarig gentemot nämnden för ärendenas innehåll och tidplan samt för att tjänsteskrivelser och övrigt beslutsunderlag följer ärendehandbokens regler.

² Beslutad av kommunfullmäktige 1991-12-18, senast reviderad 2018-02-28.

Handläggare	Flera ansvarsområden kopplade till handläggningen av ärenden.
Nämndsekreterare	Flera ansvarsområden framför allt för nämnd-administration. Nämndsekreterare har även ansvar för att kvalitetssäkra beslutsunderlag med möjlighet att skicka tillbaka beslutsunderlag till handläggarna om handlingen inte uppfyller ärendehandbokens regler.
Registrator	Flera ansvarsområden kopplade till registraturen.
Dokumentcontroller	Samordna kvalitetssäkringen av registreringen i ärende- och dokumenthanteringssystemet på övergripande nivå. Ta fram kommungemensamma rutiner för registreringen på övergripande nivå. Leda nätverk för registratorer.
Förvaltningsledare	Säkerställa utvecklingen av verksamhetssystem utifrån verksamhetens behov på kort och lång sikt. Ta fram förvaltningsplan och prioritera aktiviteter för verksamhetssystem. Utbilda och stödja verksamheten i användningen av verksamhetssystem.
Arkivansvarig	Flera ansvarsområden kopplade till arkivhantering, bland annat att bevaka att arkivreglementet i kommunen följs.
Arkivredogörare	Flera ansvarsområden kopplade till arkivhantering, bland annat att upprätta och uppdatera arkivbeskrivningar.

Intervjuade beskriver att vissa begrepp som används i roll- och ansvarsbeskrivningen inte längre används i kommunen. Exempelvis används inte begreppen processägare och processledare inom hela den kommunala verksamheten. Intervjuade uppger dock att roll- och ansvarsbeskrivningen i stort används.

3.1.3 Beredningsordningen

*Övergripande beredningsordning för ärenden till nämnd*³ som ingår i ärendehandboken beskriver hur processen ser ut för att de förtroendevalda ska vara informerade och kunna fatta välgrundade och rättssäkra beslut. Dokumenten anger instruktioner för hur handläggare ska hantera ärenden som ska beslutas politiskt. Av ordningen framgår hur ärenden kan uppstå och det poängteras att det är viktigt att förankring av ärenden sker vid uppstart av handläggningen med förvaltningsdirektör/kommundirektör och eventuellt med företrädare för den politiska majoriteten.

Beredningen inleds med att nämndsekreterare tar med sig ärendet till en tjänsteberedning. Dessa kan ha olika benämningar på olika förvaltningar med består av förvaltningsdirektör eller kommundirektör, nämndsekreterare samt övriga funktioner som bedöms vara relevanta, exempelvis ekonomi och årsprocessledare. Nämndsekreteraren återkopplar eventuella synpunkter tillbaka till handläggare som inte varit med vid beredningen och ger stöd i beredningen av ärendet. Efter att handläggaren har inarbetat synpunkterna tar nämndsekreteraren med sig ärendet på nytt till tjänsteberedningen. Förvaltningsdirektör/kommundirektör ska godkänna handlingen i egenskap av undertecknare och ytterst ansvarig tjänsteperson gentemot nämnden/kommunstyrelsen.

³ Daterad 2022-05-31

Om ärendet berör viktigare förändringar för medarbetare ska även samverkan med fackliga organisationer genomföras. Samverkansprocessen är en del av beredningsprocessen och sker parallellt med de övriga delarna av delarna i beredningsordningen.

Efter att ärendet har godkänts av tjänsteberedningen tar nämndsekreteraren ärendet vidare till en ordförandeberedning. Dessa kan också ha olika benämningar på olika nämnder men utgörs av förtroendevalda från den styrande majoriteten och oftast direktör/förvaltningsdirektör/kommundirektör och nämndsekreterare. Nämndsekreterare återkopplar eventuella synpunkter tillbaka till handläggare och ger stöd i beredningen av ärendet. Efter att handläggaren inarbetat synpunkterna stämmer nämndsekreteraren av ärendet på nytt med tjänsteberedning och nämndordföranden. Detta görs för att direktör/förvaltningsdirektör/kommundirektör ska godkänna handlingen i egenskap av undertecknare och ytterst ansvarig tjänsteperson gentemot nämnden och för att ordföranden ansvarar för kallelse till sammanträdena samt bedömer i vilken utsträckning handlingar som tillhör ett ärende på ärendelistan ska bifogas kallelsen.

Nästa steg i beredningsordningen är nämndens presidium. Vid presidiummötena deltar förutom presidieledamöterna även direktör/förvaltningsdirektör/kommundirektör och nämndsekreterare. Nämndsekreterare återkopplar eventuella synpunkter tillbaka till handläggare och ger stöd i beredningen av ärendet. Efter att handläggaren inarbetat synpunkterna stämmer nämndsekreterare av ärendet på nytt med tjänsteberedningen och nämndordförande.

Nämndsekreteraren publicerar sedan ärendelista och handlingar inför nämndsammanträdet i systemet för mötesstöd och handlingarna blir då tillgängliga för nämndens ledamöter och övriga personer med tillgång till systemet.

Nämndsammanträden hålls i regel en gång i månaden. Vissa beslut bereds vid ett möte och handläggarna kan bli kallade att föredra ärendet. Ärendet beslutas därefter i efterföljande möte. När beslut ska fattas kan handläggarna också bli kallade för att föredra ärendet och sedan fattar nämnden beslut. Förutom eventuell handläggare närvarar direktör/förvaltningsdirektör/kommundirektör och nämndsekreterare.

Protokoll från nämnden ska justeras inom två veckor efter sammanträdet. Protokollet ska därefter anslås med ett anslagsbevis på kommunens digitala anslagstavla på kommunens hemsida senast andra dagen efter att protokollet justerats. Tre veckor efter att anslagsbeviset publicerades vinner beslutet laga kraft, vilket innebär att tiden för att överklaga beslutet med stöd av kommunallagen (laglighetsprövning) löpt ut. Huvudregeln är att besluten får verkställas redan när protokollet är justerat men för beslut som inte kan rättas utan större konsekvenser måste beslutet först ha vunnit laga kraft.

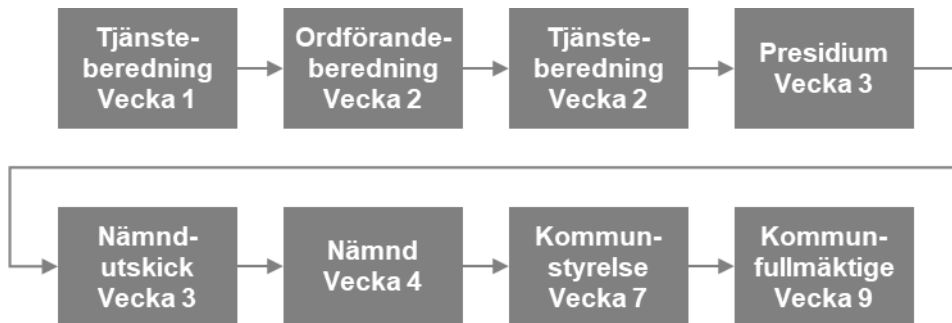
Efter justeringen skickar nämndsekreteraren beslutet till berörda organ och personer och meddelar handläggaren att ett protokollsutdrag finns på ärendet i ärende- och dokumenthanteringssystemet. Därefter kan beslutet verkställas.

Enligt denna beredningsordning tar det ungefär en månad från stoppdatumet för handlingar till dess att nämnden fattat beslut. Ska ärendet vidare till exempelvis kommunfullmäktige tar det ytterligare tid. Vissa ärenden inkommer med kort varsel och behöver kunna hanteras på ett snabbare sätt. Här är det extra viktigt att handläggaren kommunicerar med nämndsekreteraren. Extra ärenden ska vara avstämda med och godkända av

direktör/förvaltningsdirektör/kommundirektör och nämndordförande innan de skickas ut till nämnden.

Många ärenden berör flera förvaltningar och nämnder. Det är viktigt med bra kommunikation mellan de berörda. Av rutinbeskrivningen framgår att eftersom det kan vara samma förvaltning, och ibland också samma handläggare, som bereder ett ärende till flera nämnder är det viktigt att tänka på ur vilket perspektiv respektive handling skrivs.

En sammanfattning av beredningsordningen framgår i figuren nedan:



3.1.4 Stöd till handläggare

Rutinen *Anvisning för att skriva en tjänsteskrivelse*⁴ som ingår i ärendehandboken beskriver vad tjänsteskrivelser i kommunen ska innehålla. I rutinen betonas att mottagare av tjänsteskrivelser främst är kommunens förtroendevalda som ska besluta i ärenden. Av rutinen framgår att en tjänsteskrivelse ska innehålla följande rubriker:

- ▶ Sammanfattning
- ▶ Beslutsunderlag
- ▶ Förslag till beslut
- ▶ Ärendet
- ▶ Beredning
- ▶ Samverkan
- ▶ Inkomna synpunkter
- ▶ Konsekvenser
- ▶ Underskrift
- ▶ Expediering

För varje rubrik finns en beskrivning av vad rubriken ska innehålla samt exempeltexter. För konsekvensbedömningar framgår att ärenden utöver de verksamhetsmässiga konsekvenserna även ska bedöma de ekonomiska, personalmässiga, juridiska och informationsmässiga konsekvenserna. Därutöver ska konsekvensbedömning även göras ur ett långsiktigt hållbart perspektiv där de tre dimensionerna social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet beaktas. I rutinen förtydligas att beskrivningen måste ta hänsyn till följande perspektiv:

- ▶ Genus
- ▶ Barn
- ▶ Mångfald
- ▶ Klimat

⁴ Daterad 2017-12-04

► Folkhälsa

Om bedömningen görs att förslaget inte får några konsekvenser inom dessa områden ska detta skrivas ut för att visa att en bedömning har genomförts. Enligt rutinen pågår arbete med att utreda hur handläggarna ska göra för att ta fram relevanta konsekvensbedömningar. Hjälp och instruktioner för detta kommer enligt rutinen att löpande läggas i ärendehandboken. Intervjuade uppger att detta arbete resulterade i att mall för tjänsteskrivelser förtydligades för konsekvensbedömningar.

Av rutinen *Checklista för handläggning av ärende till nämnd*⁵ som ingår i ärendehandboken framgår instruktioner för olika steg i handläggningen av ett ärende.

Vid uppstart av ärendehandläggning ska handläggaren beakta vilka konsekvenser ärendet kan få samt dessutom ska konsekvenstänket genomsyra hela handläggningen. Under handläggningen ska enligt rutinen följande frågor besvaras:

- Är ärendet kommunalrättsligt eller i övrigt juridiskt korrekt?
- Är ärendet avstämt mot budget och andra styrande dokument?
- Finns förslag till finansiering?
- Finns det alternativa lösningar som bör anges?

Vidare ska handläggare bedöma och föreslå hur förslagen ska genomföras och vem som är ansvarig för att detta sker. Handläggare ska också redogöra för om och hur uppföljning av beslutet ska gå till avseende:

- Vad som ska följas upp
- Vem som ansvarar för uppföljningar
- När och i vilken instans som uppföljning ska ske

Av rutinen framgår också instruktioner gällande föredragande av ärenden. Handläggare ska utgå från att ledamöterna har läst underlaget och därmed endast ta upp det som är viktigt. Föredragandetiden inkluderar tid för ledamöternas frågor och presentationen ska vara informativ och kärnfull.

Av *Örebro kommuns skrivriktlinjer*⁶ framgår att kommunens texter ska vara tydliga och enkla att förstå. I riktlinjerna uppges att klarspråk ytterst är en fråga om demokrati - att alla har rätt att förstå vad som står i texterna som skrivs i Örebro kommun. I riktlinjerna finns tips för att skriva texter, exempelvis att skriva det viktigaste först och att använda vanliga ord. Vidare finns skrivregler för förkortningar samt om nämnder och förvaltningar ska skrivas med stor bokstav eller inte. Viktiga texter som ska läsas av många invånare kan språkgranskas av kommunikationsavdelningen inom kommunen.

Kommunen har även rutiner för specifika typer av ärenden, exempelvis ärenden som kräver dialog med civilsamhället eller ärenden som ska beslutas på delegation. Därutöver finns en kommungemensam mall för tjänsteskrivelser. Av denna framgår att ärendet ska innehålla följande underrubriker:

- Sammanfattning
- Beslutsunderlag
- Förslag till beslut

⁵ Daterad 2017-12-12

⁶ Beslutade av kommunikationsdirektör 2022-10-07

- ▶ Ärendet
- ▶ Beredning
- ▶ Inkomna synpunkter
- ▶ Konsekvenser
- ▶ Expediering

För varje rubrik framgår en kort beskrivning av vad som ska finnas under rubriken. För konsekvensbeskrivning framgår samma information som framgår i *Anvisning för att skriva en tjänsteskrivelse*.

Utöver mall för tjänsteskrivelse har kommunen även mall för medborgardialogplan.

3.1.5 Nämnds specifika beredningsprocesser

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen har i ordinarie fall tre kommunsekreterare, som är kommunstyrelsens motsvarighet till nämndsekreterare. Kommunsekreterarna arbetar både med kommunstyrelsen och kommunfullmäktige, med alternerande ansvar för att administrera styrelse- och fullmäktigesammanträden.

Intervjuade beskriver styrelsens ärendeberedningsprocess som följande. Ärenden inleds antingen på initiativ från den politiska ledningen eller inifrån förvaltningen utifrån förändrade omständigheter eller årshjul. Intervjuade uppger att ärenden handläggs med en utgångspunkt från den politiska majoritetens hållning - andra alternativ kan också belysas men beslutsförslagen utformas för att kunna godkännas av majoriteten.

Efter att ett ärende handlagts går det till kommundirektörsberedningen. Denna består av kommundirektör, kommunsekreterarna, hållbarhetsdirektör, ekonomidirektör och en förvaltningsdirektör. Vilken förvaltningsdirektör som sitter i kommundirektörsberedningen alternerar var tredje månad. I kommundirektörsberedningen utvärderas och kvalitetssäkras ärendet för att säkerställa att det är korrekt, sakligt och i enlighet med uppdraget. Intervjuade anger att det i detta beredningssteg även sker konsekvensbeskrivningar, inte utifrån något regelverk eller specifik checklista, utan i huvudsak utifrån beredningens samlade kunskap.

I kommundirektörsberedningen kan ärenden helt stoppas men intervjuade uppger att det är ovanligt. Däremot uppges det att beredningen ofta bidrar med kommentarer och instruktioner för vidareutveckling av ärendena innan de skickas vidare. Intervjuade uppger att kommundirektörsberedningen bereder den stora majoriteten av ärenden som går för beslut till kommunstyrelsen men att enstaka ärenden ibland inte hinner beredas i kommundirektörsberedningen. I dessa fall sker en avstämning med kommundirektör på mer övergripande nivå.

När ett ärende passerat kommundirektörsberedning hanteras det i kommunalrådsberedningen. Där deltar majoritetens kommunalråd samt kommundirektör och kommunsekreterare. Här har kommunalråd möjlighet att ge kommentarer och synpunkter för utformningen av ärenden. I de fall ett ärende inte hinner behandlas i kommunalrådsberedning genomförs en avstämning med kommunstyrelsens ordförande.

När ett ärende passerat kommunalrådsberedningen går det till presidieberedningen. Här blir det en första möjlighet för oppositionen att ta del av ett ärende.

Ett ärende i kommunstyrelsen genomgår sedan en sista beredning i kommunstyrelseberedningen som genomförs en vecka före kommunstyrelsens sammanträde. I mötet förs inte protokoll. Mötet innefattar information och diskussion om de ärenden som senare ska beslutas i kommunstyrelsens sammanträde.

Vård- och omsorgsnämnden

Vård- och omsorgsnämnden har en nämndsekreterare. Nämndens beredningsordning regleras i *Arbetsordning för Vård och omsorgsnämnden 2023-2026*⁷. Följande beskrivning av nämndens beredningsordning baseras på arbetsordningen samt intervjuer.

Ärenden inleds antingen utifrån politiskt initiativ eller internt inifrån förvaltningen. Under handläggning sker avstämning med ordförande, särskilt i mer komplexa ärenden. Målsättningen är att ta fram förslag som är belysta ur olika perspektiv och beslutsförslag som kan fastställas av nämnden. Vid mer komplicerade ärenden kan avstämning ske mellan handläggare och områdeschef för vård och omsorg redan under handläggningen av ärendet. I de fall det finns en konkret deadline informeras handläggare om denna, i andra fall utformas tidsplanen efter behov.

Efter handläggning går ärendet vidare till tjänsteberedningen. Områdeschef vård och omsorg deltar alltid i tjänsteberedningen. I ärenden som förvaltningskansliet deltar även förvaltningsdirektör på socialförvaltningen i tjänsteberedningen. Även nämndsekreterare ingår i tjänsteberedningen. Oavsett vilken funktion som hanterar tjänsteberedningen har denna beredning i stort samma syfte, att kvalitetssäkra ärenden så de är korrekta och i enlighet med målsättning.

Det finns ingen specifik rutin eller checklista för vad en konsekvensbeskrivning ska innehålla men i detta skede kan det säkerställas att konsekvensbeskrivningarna är tillräckliga, men intervjuade uppger också att en del handlingar inte är klara vid tjänsteberedningen. Intervjuade uppger att i de fall konsekvensperspektiven pekar åt olika håll brukar ekonomiska konsekvenser ha prioritet.

Processen att föra ärenden till tjänsteberedningen beskrivs av intervjuade som välfungerande men i enstaka fall har det förekommit att ett ärende läggs på bordet under tjänsteberedningen och alltså inte har skickats i förväg. Detta uppges ha hänt när ärenden inte har varit färdiga tid för utskicket inför tjänsteberedningen.

Efter godkännande i tjänsteberedning går ärenden vidare till ordförandeberedning som utgörs av ordförande och 1:e vice ordförande. I denna sker en första avstämning mot den politiska inriktningen och beredningen innebär särskilt en möjlighet för den politiska majoriteten att komma med inspel och kommentarer till ärendena utformning.

När ett ärende passerat ordförandeberedningen går det till presidieberedningen som utgör ett första tillfälle för oppositionen att ta del av information kring ett ärende och bidra med synpunkter och kommentarer. Vid presidieberedningen är ärendet redan utarbetat med förslag till beslut.

Efter presidieberedningen bereds vissa ärenden i hela nämnden vid ett ordinarie sammanträde. Vid detta tillfälle får hela nämnden möjlighet att komma med synpunkter, frågor och kommentarer. Sammanträdet därefter går det upp för beslut.

⁷ Beslutad av vård- och omsorgsnämnden 2023-04-27 § 71.

Teknik- och servicenämnden

Teknik- och servicenämnden har en egen nämndsekreterare. Nämndens beredningsordning regleras i *Arbetsordning för Teknik- och servicenämnden 2023-2026*⁸. Följande beskrivning av nämndens beredningsordning baseras på arbetsordningen samt intervjuer.

Ett ärende kan initieras antingen genom uppdrag från nämnden eller inifrån förvaltningen. Handläggning sker utifrån förvaltningens interna rutiner och relevant lagstiftning för ärendet. Handläggning av ärenden ska utmynna i beslutsförslag som bedöms kunna fastställas av nämnden. Deadlines för handläggning av ärende är utifrån vad ärendet avser och vilken beslutsprocess som ärendet är en del av. Som exempel har ärenden inom budgetprocessen konkreta deadlines medan andra ärenden har mindre konkreta. För att koordinera och skapa samstämmighet mellan ordförande och förvaltning inför beredningen av ärenden har ordföranden veckovisa informella möten med bland annat nämndsekreterare. Intervjuade uppger att en målsättning är att stärka dialogen mellan förvaltning och ordförande för att säkerställa att tillräckliga konsekvensanalyser tas med i ärenden.

När ett ärende handlagts bereds det först i en tjänsteberedning som genomförs av förvaltningsdirektör tillsammans med nämndsekreterare. Intervjuade beskriver att denna innefattar en kvalitetssäkring och kontroll av att ärendet bland annat är korrekt och har en tillräcklig konsekvensbeskrivning. Tjänsteberedningen har ingen specifik checklista eller rutin och bygger på tjänsteberednings samlade kunskap och erfarenhet. Intervjuade uppger att handläggare i många fall stämt av med verksamhetschef inom förvaltningen redan innan tjänsteberedningen.

Efter tjänsteberedningen bereds ärendet i ordförandeberedning. I denna får majoriteten en första möjlighet att göra inspel och lämna synpunkter på ärendets utformning. Ordförande samt politiska sekreterare inom majoriteten får del av ärendena som ska beredas två dagar innan ordförandeberedningen.

När ett ärende har godkänts i ordförandeberedningen går ärendet till presidieberedningen som är första möjligheten för oppositionen att ge inspel i beredningen av ärendet.

Efter presidieberedningen går många ärenden till beredning i nämnd vid ordinarie nämndsammanträden. I dessa fall fattas beslut om ärendet vid efterföljande sammanträde.

3.1.6 Bedömning

I huvudsak finns rutiner med förutsättningar att säkerställa en ändamålsenlig kvalitet i ärendeberedningsprocesserna. Kommunen har rutinbeskrivningar som möjliggör för kvalitetssäkring både av tjänstemän och förtroendevalda inom majoritet och opposition och det bidra till en ändamålsenlig ärendeberedningsprocess.

Kommunstyrelsens och de granskade nämndernas ärendeberedningsprocesser är i linje med kommunens rutinbeskrivningar. Det är positivt att rutinerna innehåller exempeltexter för utformningen av tjänsteskrivelser. Det är också positivt att rutinerna tydliggör vilka konsekvenser som ska analyseras i ett ärende. Bedömningen är samtidigt att arbetet med konsekvensbeskrivningar kan utvecklas. Det saknas tydliga exempel eller regler för vad konsekvensanalyserna ska innehålla, endast att de ska finnas. Kvalitetssäkring i tjänsteberedningen innefattar kontroll av konsekvensbeskrivning men då det saknas specifika regler eller tydliggörande instruktioner finns risk att konsekvensanalyserna inte är

⁸ Beslutad av teknik- och servicenämnden 2023-02-10 § 34.

tillräckligt kvalitativt jämgoda, utförliga eller riskerar att inte ge de förtroendevalda ett fullgott beslutsunderlag. Det kan t o m vara så illa att de förtroendevalda uppfattar att alla konsekvenser är sakligt och systematiskt analyserade och värderade trots att det kan föreligga kvalitativa variationer. Exempelvis ska barnperspektivet ingå i alla konsekvensanalyserna och granskningens bedömning är att det perspektivet kan komma att förbises då gemensamma regler för konsekvensanalyser inte är kvalitetssäkrade. Om varje steg i beredningsprocessen förlitar sig på det tidigare steget kan en brist utan upptäckt vandra hela vägen till fullmäktige.

3.2 Beslutsunderlagets kvalitet

3.2.1 Kommunstyrelsens och nämndernas perspektiv på ärendeberedning

Kommunstyrelsen

Av intervjuerna framträder vissa gemensamma punkter avseende ärendeberedningsprocessen och beslutsunderlagen. Intervjuade upplever över lag att beslutsunderlagen håller en tillräckligt hög kvalitet och att de är språkligt begripliga, om än något akademiska, och innehåller saklig information. Såväl majoritet som opposition menar dock att konsekvensanalyserna i ärendena kan utvecklas. Områden som särskilt har framhållits är konsekvensanalyser avseende barn- och genusperspektiv.

De intervjuade menar dock att det måste finnas någon slags gräns, konsekvenser av beslut uppfattas inte vara rimliga att analyseras hur långt som helst. Andra menar samtidigt att konsekvensanalyserna i budgetarbetet behöver utvecklas.

Intervjuade är över lag positiva till framförhållningen i ärendeberedningsprocessen men perspektivet skiljer sig till viss del mellan opposition och majoritet. Representanter för oppositionen upplever i större utsträckning att beslutsunderlagen innehåller en för stor textmängd i förhållande till tiden mellan att utskick och nämndsammanträdet. Det noteras att oppositionen inte får del av ärenden lika tidigt i beredningsprocessen som majoritetens kommunalråd.

Vård- och omsorgsnämnden

Intervjuade beskriver över lag att beslutsunderlagen håller en tillräcklig kvalitet. Vissa menar dock att det kan vara svårt att följa resonemangen i beslutsunderlagen. Särskilt inom oppositionen finns uppfattningen att det är så otydligt att de inte ens kan bedöma vilka frågor som bör ställas i ärendet. Intervjuade anser att konsekvensanalyserna i beslutsunderlagen inte alltid är tillräckligt utvecklade och därför kan stärkas. Samtidigt anser vissa att en del perspektiv i konsekvensanalyserna är mindre relevanta för nämndens verksamhetsområde, exempelvis barnperspektivet.

Intervjuade pekar på det återkommande problemet att beslutsunderlagen är alltför omfattande i förhållande till tiden mellan utskick och sammanträde. Underlagen beskrivs samtidigt innehålla för korta och otillräckliga sammanfattningar i tjänsteskrivelser med omfattande bilagor. Det ska ha förekommit att ärenden skickats ut för sent, vilket förvärrar den upplevda problematiken med omfattande beslutsunderlag och otillräckliga sammanfattningar.

Språket i ärendena är över lag förståeligt men i vissa fall för byråkratiskt, särskilt i ekonomiska frågor som ofta innehåller fackuttryck.

Intervjuade främst inom oppositionen lämnar synpunkter på hur nämnden informeras i vissa ärenden. Ett sådant specifikt ärende är beslutet att lägga ner Ömbrogården. Där menar man att nämnden inte fick tillräckligt med information och att processen blev

”tjänstemannastyrd”. Ytterligare exempel är återrapportering av myndighetsbeslut på delegation samt information om ej verkställda beslut.

Teknik- och servicenämnden

Intervjuade har en samstämmig bild av beslutsunderlagen och upplever att de håller hög kvalitet, har ett förståeligt språk trots det tekniskt komplicerade ansvarsområdet samt att mängden information är rimligt i förhållande till tid för genomläsning. Konsekvensbeskrivningarna är tillräckligt utvecklade och ger goda underlag för konstruktiva diskussioner om olika handlingsalternativ. Vissa upplever dock att konsekvensbeskrivningarna eventuellt kan utvecklas ytterligare men att behovet inte är stort.

3.3 Stickprov

Stickprov har gjorts på tre ärenden beslutade av kommunstyrelsen samt vård- och omsorgsnämnden. Därtill två stickprov på ärenden beslutade av teknik- och servicenämnden.

Örebro kommun saknar som tidigare konstaterats styrande dokument antagna av fullmäktige över vad ett beslutsunderlag ska omfatta varför bedömningarna om stickproven helt utgår från EY:s samlade erfarenhet samt kommunens interna rutiner.

En lägstanivå på ”tillräcklighet” är att de kategorier inom konsekvensbeskrivningarna som specificeras i kommunens interna rutiner framgår. De är de verksamhetsmässiga konsekvenserna men även de ekonomiska, personalmässiga, juridiska, informationsmässiga och det långsiktigt hållbart perspektiv med dimensionerna social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet. I det långsiktigt hållbara finns även fem perspektiv som ska beaktas:

- ▶ Genus
- ▶ Barn
- ▶ Mångfald
- ▶ Klimat
- ▶ Folkhälsa

3.3.1 Kommunstyrelsens stickprovsärenden

2023-02-07 § 24 Aktieöverlåtelse - Örebroporten

Ärendet avser ett avtal för överlåtelse av Örebroporten Förvaltning AB:s ägarandelar (50 %) i Marieberg Utvecklings AB (MUAB). MUAB äger en fastighet i centrum av Mariebergs handelsområde.

Beslutsunderlagen till ärende utgörs av:

- ▶ Tjänsteskrivelse 2023-01-03
- ▶ Protokollsutdrag Örebroporten Fastigheter AB 2021-10-07
- ▶ Styrelseprotokoll Örebroporten Förvaltning AB 2022-11-24
- ▶ Bilaga 1 till Örebroporten Förvaltning AB styrelseprotokoll 2022-11-24
- ▶ Aktieöverlåtelseavtal Marieberg Utvecklings AB 2022-12-29
- ▶ Värderingsutlåtande Newsec Advisory Sweden AB 2022-12-19
- ▶ Värdeutlåtande Forum Fastighetsekonomi AB 2022-12-19

Protokollen informerar om de beslut som tagits d v s bakgrunden till ärendet. Värderingsutlåtandena informerar om marknadsvärdet av fastigheten som bolaget förvaltar. Tjänsteskrivelsen till ärendet följer i stort kommunens gemensamma mall men saknar specifik rubrik för konsekvensbeskrivning. I tjänsteskrivelsen beskrivs bakgrunden till ärendet, varför Örebroporten förvärvade 50 % av aktierna i bolaget och varför ett förslag på aktieöverlåtelse tagits fram. Av ärendebeskrivningen framgår också vilken vinst slom

aktieförsäljningen innebär för Örebroporten Förvaltning AB samt att när Örebroporten säljer sin andel frigörs arbetstid och kapital till förmån för andra utvecklingsprojekt. I övrigt saknas konsekvensbeskrivningar.

2023-10-17 § 203 Bildande av föreningen Hjälmarsamarbetet

Ärendet avser ett förslag till bildande av en gemensam ideell förening inom ramen för projektet "Hjälmarens framtida utveckling".

Beslutsunderlagen till ärendet utgörs av:

- ▶ Gemensam övergripande strategi för Hjälmarens utveckling 2022-12-06
- ▶ Stadgar för föreningen Hjälmarsamarbetet 2023-07-12
- ▶ Miljö- och stadsbyggnadsförvaltningens tjänsteskrivelse 2023-10-12
- ▶ Protokollsutdrag, Markplanerings- och exploateringsnämnden 2023-08-31 § 79

Det viktigaste underlaget för att förstå konsekvenserna av ärendet är tjänsteskrivelsen. Den följer kommunens gemensamma mall och beskriver bland annat vilka kommuner som är tänkta att ingå i samarbetet, hur beslut kommer att tas avseende budget samt vilka ändamål som föreningen kommer att ha.

Det finns en konsekvensbeskrivning i tjänsteskrivelsen men är kortfattad. Där uppges att en samordnad utveckling bedöms ge bättre förutsättningar för utvecklingen kring Hjälmarens inom samtliga tre dimensioner av hållbar utveckling än om den inte skedde samordnat. Vidare uppges att beslutet kommer ha ekonomiska konsekvenser för Örebro kommun om cirka 315 tkr per år. Andra handlingsalternativ eller alternativa lösningar inom området framgår inte av tjänsteskrivelsen.

2023-06-05 § 149 Svar på motion från Karolina Wallström (L) om busskort - valfrihet måste gälla för alla

Ärendet avser svar på en motion som anmäldes till kommunfullmäktige 2019-09-25 § 212 där det föreslogs att alla grundskoleelever i Årskurs F-9 med ett längre avstånd än 3 kilometer till vald skola ska erbjudas busskort.

Beslutsunderlagen till ärendet utgörs av:

- ▶ Tjänsteskrivelse 2023-05-05
- ▶ Motion från Karolina Wallström (L) om Busskort - Valfriheten måste fälla för alla, 2019-09-25

Tjänsteskrivelsen följer kommunens gemensamma mall och beskriver vilka rättigheter till skolskjuts som barn har enligt skollagen samt hur skolskjuts hanteras i Örebro kommun i nuläget. Vidare beskrivs bland annat de ekonomiska resonemang som förs i motionen och hur mycket det skulle kosta att köpa in busskort till alla grundskoleelever årskurs F-9 som har längre än tre kilometer till skolan. Slutsatsen är att vidare uträkningar krävs för att säkerställa vad genomförande av förslaget skulle kosta och att förslaget inte ryms inom nu lagd budget, varför kommunstyrelsen föreslås avslå förslaget. I ärendets konsekvensbeskrivning uppges att beslutet inte medför några kostnader för kommunen.

3.3.2 Teknik- och servicenämndens stickprovsärenden

2023-03-10 § 55 Förpackningshantering - Övertagande av befintliga

Återvinningsstationer - beslut

Ärendet avser kommunens övertagande av drift av de befintliga 35 återvinningsstationerna inom kommunen, utifrån utökade lagkrav på kommunen.

Beslutsunderlaget till ärendet utgörs av:

- ▶ Tjänsteskrivelse, 2023-01 20

Tjänsteskrivelsen följer delvis kommunens gemensamma mall men saknar exempelvis rubrik för konsekvensbeskrivning. I tjänsteskrivelsen beskrivs bakgrunden till ärendet vilket är en förordning om producentansvar för förpackningar. Av tjänsteskrivelsen framgår att Avfall Sverige gör den samlade bedömningen att det inte finns andra alternativ för Sveriges kommuner än att ta över de befintliga återvinningsstationerna för att kunna upprätthålla förpackningsinsamlingen från 2024. Vidare framgår den ekonomiska ersättningen kommunen kommer att få från Naturvårdsverket. Det framgår inga konsekvensbeskrivningar eller alternativa lösningar i underlaget.

2023-08-25 § 145 Beslut - Införa avgift för nyttjanderättsavtal

Ärendet avser införande av en fast ersättning av upprättande av nyttjanderättsavtal med årlig indexreglering.

Beslutsunderlaget till ärendet utgörs av:

- ▶ Tjänsteskrivelse 23-07-17

Tjänsteskrivelsen följer delvis kommunens gemensamma mall men saknar exempelvis rubrik för konsekvensbeskrivning. Av ärendebeskrivningen framgår vilken avgift som föreslås för nyttjanderättsavtal beroende på om det rör privatpersoner eller bolag. Konsekvenser i form av exempelvis förväntade intäkter eller påverkan på kommunens utveckling framgår inte. Det finns inga alternativa lösningar i beslutsunderlaget.

3.3.3 Vård- och omsorgsnämndens stickprovsärenden

2023-02-28 § 31 Förlängning av avtal Sirishof och Skäpplandsgården - Beslut

Ärendet avser förlängning av avtal med privat vårdgivare för driften av Sirishof och Skäpplandsgården.

Beslutsunderlagen till ärendet utgörs av:

- ▶ Tjänsteskrivelse 2023-01-13
- ▶ Sirishof Uppföljning av kvalitetskrav Sov 927/2020
- ▶ Rapport uppföljning av påpekanden Sirishof
- ▶ Rapport uppföljning av påpekanden Skäpplandsgården
- ▶ Rapport individuppföljning
- ▶ Samverkan medicinskt ansvarig och Norlandia

Uppföljning av kvalitetskrav, rapport uppföljning av påpekanden, rapport individuppföljning samt samverkan medicinskt ansvarig och Norlandia beskriver utvärdering av arbetet på Sirishof och Skäpplandsgården. Tjänsteskrivelsen följer kommunens gemensamma mall för tjänsteskrivelser och i den beskrivs bakgrunden till ärenden och den verksamhetsuppföljning som genomförts, vilken föranleder en samlad bedömning att krav i avtal nås. Av konsekvensbeskrivningen framgår att förslag till beslut inte bedöms få några konsekvenser utifrån ett individ, personalmässigt eller ekonomiskt perspektiv för Örebro kommun. Vidare

framgår att alternativ till förslaget däremot skulle medföra konsekvenser för de boende i form av ny ansvarig utförare för verksamheten. Utöver det framgår inte några konsekvenser av beslutet.

2023-08-31 § 110 Revidering av riktlinje för biståndshandläggning inom Vård och omsorgs verksamhetsområde - Beslut

Ärendet avser revidering av riktlinjer för biståndshandläggning.

Beslutsunderlagen till ärendet utgörs av:

- ▶ Tjänsteskrivelse 2023-05-09
- ▶ Rapport - revidering av riktlinje vård och omsorg 2023-05-09
- ▶ Förslag på riktlinje område vård och omsorg
- ▶ Powerpointpresentation

Rapporten är en utredning som ligger till grund för reviderad riktlinje. Rapporten beskriver i huvudsak de förutsättningar som föranleder förslag till förändrad riktlinje men även vissa konsekvenser exempelvis att onlinehandling innebär en beräknad tidseffektivisering i ett första skede med 25-33 procent där en reduktion på 25 procent ger en effektivisering med cirka 3,75 miljoner kronor. Tjänsteskrivelsen följer delvis kommunens gemensamma mall men saknar exempelvis rubrik för konsekvensbeskrivning.

Tjänsteskrivelsen sammanfattar rapporten och belyser att förslaget att serviceinsatserna städ, tvätt och inköp ska hålla samman genom att individen väljer en utförare ger större förutsättningar att arbeta med individens mål i fokus. Utöver detta saknas det konsekvensbeskrivningar.

2023-04-27 § 69 Utredning avseende avveckling av Ölmbrogården - Beslut

Ärendet avser förslag att avveckla vård- och omsorgsboendet Ölmbrogården.

Beslutsunderlagen till ärendet utgörs av:

- ▶ Tjänsteskrivelse 2023-04-12
- ▶ Utredning avseende avveckling av vård- och omsorgsboende Ölmbrogården
- ▶ Riskbedömning av arbetsmiljön vid verksamhetsförändring - Ölmbrogården
- ▶ Riskanalys gällande översyn av boendebestand - Ölmbrogården
- ▶ Protokoll facklig samverkan avseende organisationsförändring Ölmbrogården

I riskbedömningen redogörs för ett antal olika verksamhetsrisker med möjliga negativa konsekvenser. Utredningen innefattar översyn av ekonomiska effekter för vård- och omsorgsnämnden, påverkan på måltidsverksamheten och skola/förskola, kösituation till vård- och omsorgsboende samt framtida användning av lokalerna om boendet avvecklas. Förväntade ekonomiska konsekvenser beskrivs, däribland att driftkostnader upphör efter 2023 men att hyreskostnader ligger kvar fram till och med 2027. Konsekvenser för skolverksamheterna som nyttjar matsalen samt för måltidsverksamheten framgår också. Ett landsbygdsperspektiv lyfts i utredningen, den konsekvens som framgår är att det vid beslut om nedläggning kommer finnas tre vård- och omsorgsboenden kvar i Örebro kommun utanför Örebro tätort. Konsekvenser framgår också för kösituationen för vård- och omsorgsboenden samt tillgången till korttidsplatser. Tjänsteskrivelsen för ärendet sammanfattar utredningen och beskriver de konsekvenser som beskrivs i utredningen. Tjänsteskrivelsen följer delvis kommunens gemensamma mall och saknar exempelvis konsekvensbeskrivning som en egen rubrik.

3.4 Bedömning

Utifrån stickprov av beslutsunderlag för ärenden i kommunstyrelsen, teknik- och servicenämnden samt vård- och omsorgsnämnden bedöms beslutsunderlagen vara otillräckligt utformade när det gäller konsekvensbeskrivningar och alternativa beslutsförslag. Inget av de granskade ärendena uppfyller kommunens egna rutinbeskrivningar och det är otillräckligt att underlagen på en övergripande nivå följer kommunens gemensamma mallar, vilka heller inte fastställts av politiskt beslutsfattande nivå. Barnperspektivet har inte beskrivits i de ärenden som granskats trots att det med stor sannolikhet varit en viktig aspekt.

Bedömningen baserad på intervjuer är att det i en demokratisk process behövs en mängd olika processteg i ärenden som ska bli beslut. Det är naturligt att beslutsunderlagen "ägs" av majoriteten men det finns en sårbarhetsgräns till när ägandeskapet kan leda till demokratiskt underskott i förutsättningarna för tillräckliga förberedelser. Den processmetodik Örebro tillämpar bör beakta den sårbarheten så båda "block" har tillräckligt goda förutsättningar att inhämta information och förbereda beslutssammanträden. Såvitt granskningen erfar har dock inte någon opposition föreslagit återremiss på grund av otillräckligt beredda underlag, vilket är en möjlighet. Majoriteten har förstås samma möjlighet men då de "äger" processen och bestämmer när ärenden ska gå till beslut vore det närmast konstigt. Det är ur ett demokratiperspektiv och kvalitetsperspektiv viktigt att vid upplevt otillräckligt beredda ärenden markera sådan brist och vid behov föreslå konkreta förändringsbehov.

Att konsekvensbeskrivningarna upplevs olika beroende på majoritet eller opposition är heller ingen avvikelse att uppmärksamma så länge det kan kopplas till majoritetens ambition att driva sin politik och oppositionens behov av sina egna alternativa lösningar. Däremot kan det också inrymma risken för att alla konsekvenser inte är tillräckligt belysta, vilket stickprovet med största tydlighet påvisar. Detta är ytterst den professionella organisationens ansvar.

Svar på revisionsfrågor

Delfråga	Svar
Finns rutiner som säkerställer ändamålsenlig kvalitet i ärendeberegningsprocesserna?	<p>Delvis.</p> <p>Kommunen har rutinbeskrivningar som möjliggör kvalitetssäkring från både av tjänstemän och politiker inom majoritet och opposition och detta bidrar till en ändamålsenlig ärendeberegningsprocess. Att ha en god rutinbeskrivning är emellertid inte tillräckligt.</p> <p>Kommunstyrelsen och de granskade nämnderna har ärendeberegningsprocesser som är linje med kommunens rutinbeskrivningar. Arbetet med konsekvensbeskrivningar måste dock utvecklas. Det finns inga tydliga exempel eller regler för vad konsekvensanalyserna ska innehålla, endast att de ska finnas på rubriknivå, vilket inte heller alltid följs. Kvalitetssäkring i tjänsteberegningen innefattar kontroll av konsekvensbeskrivning men trots det visar stickprovskontroller att konsekvensbeskrivningar konsekvent brister.</p>
Är beslutsunderlagen utformade så att de är kopplade till styrdokument med mera och belyser konsekvenser och handlingsalternativ tillräckligt?	<p>Nej.</p> <p>Stickprovskontroll av beslutsunderlag visar att de bara delvis följer vad som ska framgå av underlag. Det finns återkommande brister i konsekvensbeskrivningar, de flesta saknar flera vitala delar och det som finns är mycket kort.</p>
Upplever de förtroendevalda att beslutsunderlagen är rimliga avseende till exempel framförhållning, omfattning, begriplighet?	<p>Delvis.</p> <p>De förtroendevalda upplever att beslutsunderlagen som "rimliga" men med brister i konsekvensbeskrivningar och i framförhållning.</p>
På vilket sätt tas barnkonventionen i beaktande i samband med beredning av ärenden?	<p>Detta perspektiv saknas i de stickprovskontroller som genomförts.</p>

Örebro den 14 mars 2024

Jan Darrell
Certifierad kommunal yrkesrevisor, EY

Daniel Larsson
Verksamhetsrevisor, EY

4. Bilaga

Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Kommundirektör
- ▶ Kommunsekreterare
- ▶ Kommunsekreterare
- ▶ Ordförande, kommunstyrelsen
- ▶ 2:e vice ordförande, kommunstyrelsen
- ▶ Ledamot, kommunstyrelsen
- ▶ Ledamot, kommunstyrelsen
- ▶ Förvaltningsdirektör, socialförvaltningen
- ▶ Områdeschef vård och omsorg, socialförvaltningen
- ▶ Nämndsekreterare, vård- och omsorgsnämnden
- ▶ Ordförande, vård- och omsorgsnämnden
- ▶ 2:e vice ordförande, vård- och omsorgsnämnden
- ▶ Ledamot, vård- och omsorgsnämnden
- ▶ Ledamot, vård- och omsorgsnämnden
- ▶ Förvaltningsdirektör, teknik- och serviceförvaltningen
- ▶ Nämndsekreterare, teknik- och servicenämnden
- ▶ Nämndsekreterare, bygg- och miljönämnden, tidigare för teknik- och servicenämnden
- ▶ Ordförande, teknik- och servicenämnden
- ▶ Vice ordförande, teknik- och servicenämnden
- ▶ 2:e vice ordförande, teknik- och servicenämnden
- ▶ Ledamot, teknik- och servicenämnden
- ▶ Ersättare, teknik- och servicenämnden

Dokument

- ▶ Roller och därtill hörande ansvar som berörs av ärende- och dokumenthanteringsprocessen
- ▶ Nämndreglementen för Örebro kommun
- ▶ Arbetsordning för Kommunfullmäktige i Örebro
- ▶ Medborgardialogplan
- ▶ Checklista för handläggning av ärende till nämnd
- ▶ Övergripande beredningsordning för ärenden till nämnd
- ▶ Örebro kommuns skrivriktlinjer
- ▶ Mall för tjänsteskrivelse
- ▶ Anvisning för att skriva en tjänsteskrivelse
- ▶ Dialog med det civila samhället
- ▶ Beslutsunderlag för de i stickprov granskade besluten
- ▶ Arbetsordning för Teknik- och servicenämnden 2023-2026
- ▶ Arbetsordning för Vård- och omsorgsnämnden 2023-2026