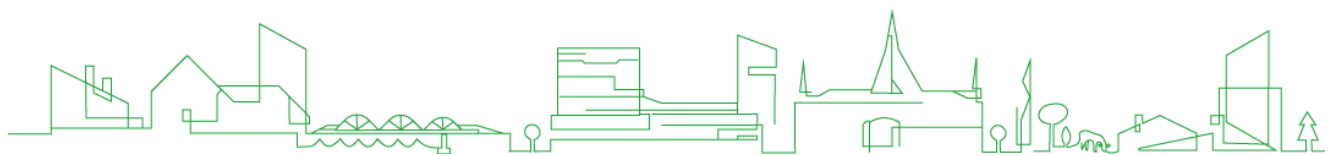


Kommunrevisionen granskar

Granskning av äldrenämndens ärendeberedningsprocess, 2025



Angående granskningen

Revisionsuppdraget är ett kommunalt förtroendeuppdrag och revisorerna är direkt ansvariga inför kommunfullmäktige och därmed indirekt inför medborgarna genom den representativa demokratin. Revisionen har uppdrag att granska de verksamheter som styrelser, nämnder och kommunala bolag bedriver.

I formell mening är varje revisor en egen myndighet, men i det praktiska revisionsarbetet sker arbetet gemensamt.

Ytterst syftar revisionen till att undersöka om verksamheten bedrivs i enlighet med uppställda mål och på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

- Revisorernas uppdrag regleras i kommunallag, aktiebolagslag, god revisionssed, ägardirektiv och reglemente.
- Revision ska utföras på ett oberoende sätt.
- Revisorerna genomför grundläggande granskning, granskning av delårsrapport och årsredovisning och fördjupade granskningar.

Revisorerna ska därför objektivt, opartiskt och sakligt, självständigt granska den verksamhet som styrelse, nämnder och beredningar bedriver. Revisorerna ska också bedöma om de förtroendevalda ledamöterna i nämnder och styrelser har tillräcklig styrning och kontroll över verksamhetens ekonomi, prestationer och kvalitet.

Revisorernas uttalanden och bedömningar finns i revisionsberättelser och granskningsrapporter. En ambition i revisorernas arbete är att deras rekommendationer i samband med granskning ska kunna användas av verksamheterna för att åstadkomma effekter i deras förbättringsprocess.

Kontaktuppgifter

Om kommunrevisorernas uppdrag

kommunrevisionen@umea.se

Ordförande i kommunrevisionen

Ewa Miller, ordförande

ewa.miller@umea.se

Granskning av äldre nämndens ärendeberedningsprocess

Umeå kommun

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Syfte och revisionsfrågor	3
1.3. Genomförande och avgränsning	3
1.4. Revisionskriterier	4
1.5. Risker med ärendeberedningsprocessen	4
2. Styrning och ansvarsfördelning	5
2.1. Handbok för ärendehantering	5
2.2. Roller och ansvar i ärendeberedningsprocessen	8
2.3. Bedömning	10
3. Tjänsteskrivelser och beslutsunderlag	11
3.1. Utformning av tjänsteskrivelser	11
3.2. Beslutsunderlag till äldrenämnden	12
3.3. Bedömning	15
4. Sammanfattande bedömning	16
5. Källförteckning	17
6. Revisionskriterium	18

Sammanfattning

Revisorerna i Umeå kommun har givit EY i uppdrag att granska äldrenämndens ärendeberedningsprocess för att bedöma om den är ändamålsenlig och leder till fullgoda beslutsunderlag. Vår samlade bedömning är att äldrenämndens ärendeberedningsprocess är delvis ändamålsenlig men bedöms leda till fullgoda beslutsunderlag. Det finns en kommunövergripande ärendehandbok, en förvaltningsspecifik rutin och en intern checklista för ärendeberedningsprocessen inom äldrenämnden men det är helt otydligt hur dessa styrdokument ska tolkas och följas. Ärendehandboken innehåller checklista för tio perspektiv som ska beaktas vid handläggning av ärenden men stickprovsundersökningen visar att checklistan inte används vilket också bekräftas av intervjuer. Det finns tydliga roller i ärendeberedningsprocessen mellan politiska organisation och inom tjänstemannaorganisationen och det finns rutiner för återkoppling.

Granskningen besvarar sex revisionsfrågor och i tabellen nedan framgår bedömning av respektive fråga.

Revisionsfråga	Bedömning
Finns rutiner som säkerställer kvalitet i ärendeberedningsprocesserna?	Nej
Är ärendeberedningsprocesserna dokumenterade?	Ja
Är beslutsunderlagen utformade så att de är kopplade till styrdokument med mera och belyser konsekvenser och handlingsalternativ tillräckligt?	Nej
Finns det i ärendeberedningsprocessen tydliga roller mellan den politiska organisationen och tjänstemannaorganisationen, samt inom tjänstemannaorganisationen?	Ja
Finns rutiner för återkoppling till avsändaren i ärendet?	Ja
Upplever de förtroendevalda att beslutsunderlagen är rimliga avseende till exempel framförhållning, omfattning och begriplighet?	Ja

Äldrenämnden rekommenderas att:

- ▶ Tydliggöra vilken betydelse och formell status den kommunövergripande ärendehandboken och förvaltningsspecifika rutinen har i nämndens beredningsprocess.
- ▶ Säkerställ en funktionell kvalitetssäkring av beslutsunderlag.
- ▶ Tillse tydlig struktur om vilka perspektiv som ska beaktas i nämndens beredningsprocess.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

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

Kommunallagen ställer inga specifika krav på kvaliteten på underlagen som bereds fram, ansvaret åvilar respektive nämnd, men även kommunstyrelsen med särskild uppgift att vara beredningsinstansen för ärenden till fullmäktige.

Mot bakgrunds av revisorernas risk- och väsentlighetsanalys samt vad som framkommit i tidigare granskningar har kommunens revisorer bedömt det angeläget att granska kvaliteten i äldrenämndens ärendeberedningsprocess.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om äldrenämndens ärendeberedningsprocess är ändamålsenlig och leder till fullgoda beslutsunderlag.

Granskningen besvarar följande revisionsfrågor

- ▶ Finns rutiner som säkerställer kvalitet i ärendeberedningsprocesserna?
- ▶ Är ärendeberedningsprocesserna dokumenterade?
- ▶ Är beslutsunderlagen utformade så att de är kopplade till styrdokument med mera och belyser konsekvenser och handlingsalternativ tillräckligt?
- ▶ Finns det i ärendeberedningsprocessen tydliga roller mellan den politiska organisationen och förvaltningsorganisationen samt inom förvaltningsorganisationen?
- ▶ Finns rutiner för återkoppling till avsändaren i ärendet?
- ▶ Upplever de förtroendevalda att beslutsunderlagen är rimliga avseende till exempel framförhållning, omfattning och begriplighet?

1.3. Genomförande och avgränsning

Granskningen har genomförts februari till juni och avser äldrenämnden. Metoden har varit dokumentgranskning samt intervjuer med följande befattningshavare: ordföranden, 1:e vice ordföranden, 2:e vice ordföranden, två ledamöter samt ansvariga tjänstepersoner inom berörd förvaltning.

I granskningen har 15 beslutsärenden valts ut för analys och granskning av underlag. Ärendena har granskats utifrån formalia och innehåll.

Granskningen har avgränsats till ärendeberedningsprocessen som är en delprocess i Umeå kommuns övergripande styrmodell. Granskningens fokus är säkerställandet att beslutsunderlag och ärendeberedningsprocess bidrar till ändamålsenligheten i beslut. Granskningen omfattar inte delegationsbeslut.

1.4. Revisionskriterier

Granskningens bedömningar utgår från följande revisionskriterier, se avsnitt 6.

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Förvaltningslagen (1986:223)
- ▶ Styrelsens och nämnders reglementen
- ▶ Övriga styrdokument av relevans för granskningen

1.5. Risker med ärendeberedningsprocessen

Ärendeberedningsprocessen är en viktig del i beslutsfattandet. En välfungerande beredningsprocess ger förutsättningar för hög kvalitet besluten. Ett syfte med ärendeberedningsprocessen är att styrelsen och nämnderna ska ha tillgång till underlag som gör det möjligt att fatta lämpligast möjliga beslut som stödjer respektive ansvar och uppgift. Om ärendeberedningsprocessen inte är tillräcklig finns risk att besluten inte blir välunderbyggda vilket enligt vår bedömning kan leda till:

- ▶ Beslut är inte juridiskt hållbara och kan bli upphävida
- ▶ Beslut får oönskade ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser
- ▶ Förtroendet för kommunen påverkas negativt
- ▶ Bristfällig uppdelning mellan politiskt beslutsfattande och verkställighetsbeslut så att ärenden inte blir behandlade av rätt instans
- ▶ Handläggningstiden förlängs vid återremiss på grund av bristfälliga underlag

2. Styrning och ansvarsfördelning

I detta avsnitt besvaras revisionsfrågan rörande om det finns rutiner som säkerställer kvalitet i ärendeberedningsprocessen samt om dessa är dokumenterade. Vidare besvaras revisionsfrågan rörande om det finns tydliga roller mellan den politiska organisationen och förvaltningsorganisation samt inom förvaltningsorganisationen. Slutligen besvaras revisionsfrågan rörande om det finns rutiner för återkoppling till avsändaren i ärendet.

2.1. Handbok för ärendehantering

Handbok för ärendehantering för Umeå kommun har upprättats av kommunledningsstaben och beslutades av direktör för administration och innovation i augusti 2020¹. Handboken är av dokumenttypen "Riktlinje". Enligt Umeå kommuns riktlinje för styrande dokument (beslutad av kommunstyrelsen 2024-01-16) är en riktlinje ett normerande styrdokument² som ska vägleda och ge konkret stöd kring hur verksamheten ska utföras inom ett visst område. Riktlinjer ska beslutas av kommunfullmäktige, styrelse eller nämnd. Handbok för ärendehantering har inte fastställts i enlighet med kommunens riktlinje för styrande dokument. Under avsnittet *Omfattning och avgränsning* anges däremot att styrdokument som antas av kommunens förvaltningsorganisation, som interna handlingsplaner och handböcker, inte omfattas av riktlinjen för styrande dokument.

Handboken innehåller riktlinjer för kommunens ärendeberedning och hantering av handlingar. I handboken beskrivs kommunens ärendeberedningsprocess enligt nedan.

Bild 1. Beredning av ärenden för politiskt beslut



¹ Idag är det enheten Demokrati och juridik som innehar dokumentansvar för handboken.

² Enligt Umeå kommuns riktlinje för styrande dokument syftar normerande styrdokument till att skapa enhetliga arbetssätt samt säkerställa kvaliteten på utförande. Normerande styrdokument ska bidra till att minimera risker och felaktigheter i verksamheten.

Källa: Handbok för ärendehantering Umeå kommun

Kommunens ärendeberedning hanteras främst digitalt genom ärendehanteringssystemet Public 360. I systemet finns mallar för digital ärendehantering för att säkerställa enhetlig beredning. Förutom att fungera som diarium för respektive nämnd används systemet av nämndsekreterare för att publicera kallelser och protokoll samt av handläggare för att lägga upp tjänsteskrivelser inför hantering i nämnd. Av handboken framgår att det vid registrering av ärenden ska upprättas ett diarienummer. Alla relevanta dokument ska registreras i ärendet vartefter de kommer in eller upprättas.

Enligt handboken ska handläggaren använda sin fackkunskap för att på sakligt sätt sammanfatta ärenden så politikerna kan fatta välgrundade beslut och för att uppfylla regeringsformens krav på saklighet och objektivitet. Ärendeberedningen ska resultera i handlingar som

- ▶ Belyser ärendet allsidigt, är klart och enkelt skrivena
- ▶ Innehåller ett tydligt förslag till beslut
- ▶ Har en ärendebeskrivning och nödvändig utredning
- ▶ Innehåller underliggande beslutsunderlag
- ▶ Vem som bereder ärendet och vart beslutet ska skickas

Handboken poängterar att tydliga och väldisponerade beslutsunderlag är en förutsättning för att beslut ska kunna fattas, genomföras, följas upp och granskas av kommunen. Vanligtvis är det registrator eller nämndsekreterare som expedierar beslutet. Nämndansvarig chef har det övergripande ansvaret att tillse att fattade beslut verkställs, följs upp och redovisas tillbaka till det beslutande organet.

Av handboken framgår att varje nämnd ska ha en dokumenthanteringsplan. Av planen ska det framgå vilka handlingar som ska gallras, när det ska ske och hur handlingarna ska lagras fram till gallringen. Allmänna handlingar ska registreras samma dag eller senast dagen efter att de upprättats, kommit in eller skickats. Beslut av nämnd ska registreras snarast efter protokollets justering.

2.1.1. Äldreomsorgsförvaltningen har en rutin för ärendeberedningsprocessen

Rutinen *Ärenden till individ- och familjenämnden och äldrenämnden* är godkänd av kanslichef och reviderades senast april 2025. Rutinen har funnits längre än den kommunövergripande handboken för ärendeberedning. Enligt uppgift har rutinen anpassats utifrån handboken efter att denna tagits fram samt revideras vid behov. Enligt intervjuade är förvaltningens egen rutin fokuserad på själva ärendehanteringsprocessen och innehåller delar specifika för äldrenämndens process och hantering, exempelvis hur ärenden ska hanteras mellan presidieberedning och nämnd.

I rutinen beskrivs nämndprocessen för individ- och familjenämnden och äldrenämnden från att ett ärende skapats i kommunens dokument- och ärendehanteringssystem till att nämnden fattar beslut och ärendet expedieras och avslutas. Det åligger verksamhetschefer samt chefer för ekonomi, personal och äldreomsorgens stab att ansvara för att rutinen är känd och används i respektive verksamhet. Handläggare som har ärenden till nämnd ansvarar för att följa rutinen.

Inom äldrenämnden passerar enligt uppgift alla beslutsärenden först presidieberedningen innan beslut fattas i nämnd. Ärendena går igenom kort via presidielistor, det vill säga en lista som anger ärenden som ska behandlas på kommande och nästkommande nämnd. Presidieberedningen ska inte ge formella beslutsförslag till nämnden men kan ge informella medskick till förvaltningen. Intervjuade beskriver att djupare presentationer normalt sker av vissa ärenden vid presidieberedningen såsom motioner, remisser och utredningar. Beslutsärenden av karaktär rapporter, exempelvis tertiärrapporter, går enligt uppgift till nämnd utan djupare presentation vid presidieberedningen. Hur ett enskilt ärende ska hanteras ska handläggaren få veta i samband med att personen tilldelas ärendet.

Nedan illustreras ärendehanteringsprocessen enligt förvaltningens rutin. Det saknas uppgifter om vem eller vilka som är ansvariga för respektive steg i processen.

Bild 2: Äldrenämndens ärendehanteringsprocess



Källa: Rutin Ärenden till Individ- och familjenämnden och äldrenämnden

I rutinen hänvisas till ett antal bilagor på kommunens intranät, exempelvis mallar för att skapa yttranden och tjänsteskrivelser, att skriva klarspråk samt den kommungemensamma ärendehandboken.

Utöver ärendehandbok och äldreomsorgsförvaltningens rutin finns en intern checklista för den politiska processen för äldrenämnden. Checklistan är framtagen av äldrenämndens nämndsekreterare och används av denne som ett stödmaterial. Checklistan uppdaterades senast 2025-03-20 och är godkänd av kanslichef. Av checklistan framgår de olika moment som ska genomföras under processen utifrån nedan steg:

- ▶ I början av en nämndcykel
- ▶ Inför äldrenämndens presidieberedning
- ▶ Under och efter äldrenämndens presidieberedning
- ▶ Inför äldrenämndens sammanträde
- ▶ Under äldrenämndens sammanträde
- ▶ Efter äldrenämndens sammanträde

2.1.2. Av ärendehandboken framgår hur remisser ska hanteras

I den kommunövergripande ärendehandboken finns direktiv för hantering av externa och interna remisser. I bilagor till handbok finns även mallar för hur remisserna ska skrivas.

Av handboken framgår att kommunstyrelsen ska svara på externa remisser. Kommunstyrelsen kan inhämta yttranden från annan nämnd och då sänder styrelsens nämndkansli en remiss för yttrande. Berörd nämnd ska därefter ta fram yttrandeförslag inom den tid som anges. I vissa fall kan nämnden själv svara på remissen. Då skickar kommunstyrelsens nämndkansli en remiss för *handläggning*, vilket innebär att kommunstyrelsen inte förväntar sig få tillbaka ärendet och nämnden avgör själva hur ärendet ska hanteras och svarar på remissen till externt organ. När nämnden fått remiss för *handläggning* skriver ordföranden under yttrandet efter nämndens behandling. Nämndens registrator ser till att yttrandet skickas till berörd myndighet enligt remissinstansens anvisningar.

Om flera nämnder ska yttra sig rekommenderar kommunstyrelsens nämndkansli att berörda förvaltningar samråder och likartat förslag till yttrande ges till respektive nämnd. När nämnden fått remiss för *yttrande*, där kommunstyrelsen ska svara på remissen, ser kommunstyrelsens nämndkansli till att svar skickas till berörd myndighet. Huvudregeln är att kommunen endast yttrar sig en gång till det externa organet.

I handboken redogörs för hur interna remisser ska hanteras, exempelvis kan andra berörda nämnder ges möjlighet att yttra sig över ett ärende/dokument. De nämnder som ska svara på remissen behöver tid för handläggning. Ärendehandboken anger tre månaders svarstid som lämpligt riktmärke.

2.2. Roller och ansvar i ärendeberedningsprocessen

Av tabellen framgår roll- och ansvarsfördelningen i Umeå kommuns ärendeberedningsprocess utifrån vad som anges i den kommunövergripande ärendehandboken.

Tabell 1. Vem gör vad i ärendeprocessen

Roll	Ansvarsområde
Nämndansvarig chef	Ansvarar för att förbereda nämndsammanträden tillsammans med ordförande och nämndsekreterare samt att godkänna alla beslutsunderlag till nämnden. Har övergripande ansvar för hantering av ärenden och handlingar och att fattade beslut verkställs, följs upp och redovisas tillbaka till beslutande organ.
Nämndsekreterare	Planerar och samordnar ärenden anmälda för politisk behandling. Sammanställer kallelse och föredragningslista till sammanträden samt distribuerar möteshandlingar till nämndens ledamöter och övriga berörda inom angiven tid. Ansvarar för att kallelser, föredragningslistor, sammanträdeshandlingar och protokoll publiceras på webbplatsen. Nämndsekreteraren är sakkunnig och rådgivande i nämndens ärendeberedning och ska bidra till tydliga och kvalitetssäkrade beslutsunderlag samt ansvara för att utveckla ärendeprocessen.
Handläggare	Ansvarar för att utreda, analysera, bereda och besluta eller ge förslag till beslut i ärende. Handläggaren är alltid ansvarig för att dokumentera och låta diarieföra all relevant information som leder fram till beslut i ärende. Handläggaren ansvarar för att innehållet skrivs i rätt tjänsteskrivelsemall och att beslutsunderlaget är av sådan hög kvalitet att ärendet utan någon mer omfattande redigering kan hanteras vidare för beslut. Ansvarar även för ett besluts genomförande och oftast dess uppföljning genom återkoppling tillbaka till beslutande organ.
Registrator	Ofta en samordnande administrativ funktion för sin förvaltning eller verksamhet. Ansvarar för verksamhetens diarium och för registreringen av allmänna handlingar och ärenden samt att handlingarna är tillgängliga och sökbara.

Källa: Handbok ärendehantering Umeå Kommun

Av äldreomsorgsförvaltningens rutin för ärendeberedningsprocessen framgår att handläggaren ansvarar för att ta fram beslutsunderlag till nämnden. Beslutsunderlagen ska granskas av chef, godkännas av kanslichef/kvalitetschef och hanteras av nämndsekreteraren innan utskick av kallelsen till presidieberedning och nämnd.

Det finns nätverk för nämndsekreterare i kommunen, de träffas ungefär en gång i månaden och diskuterar bland annat goda exempel och lärdomar. Enligt intervjuade arbetar de olika nämnderna generellt likt i kommunen.

2.3. Bedömning

Det finns dokument som möjliggör kvalitet i ärendeberedningsprocesserna. Det finns en kommunövergripande ärendehandbok samt förvaltningsspecifik rutin och intern checklista för ärendeberedningsprocessen inom äldrenämnden vilka är dokumenterade. Därtill finns mallar och lathundar vilka ger förutsättningar för kvalitet och likvärdighet i beslutsunderlagen. Dessa dokument skulle kunna leda till en ändamålsenlig beredningsprocess men tillämpas inte.

Det finns tydliga roller i ärendeberedningsprocessen mellan politisk organisation och förvaltningsorganisationen samt inom förvaltningsorganisationen. I den kommunövergripande ärendehandboken och i den förvaltningsspecifika rutinen redogörs för roller och ansvarsfördelning.

Det finns rutiner för återkoppling till avsändaren i olika ärenden då det enligt mall för tjänsteskrivelser ska anges till vem beslutet ska skickas. Genomförd stickprovsundersökning visar att detta framgår i samtliga fall.

3. Tjänsteskrivelser och beslutsunderlag

I detta avsnitt besvaras revisionsfrågan om beslutsunderlagen är utformade med koppling till styrdokument och belyser konsekvenser och handlingsalternativ tillräckligt. Vidare besvaras revisionsfrågan om de förtroendevalda upplever att beslutsunderlagen är rimliga avseende till exempel framförhållning, omfattning och begriplighet.

3.1. Utformning av tjänsteskrivelser

I den kommunövergripande ärendehandboken framgår att tjänsteskrivelsen ska utföras enligt särskild mall i Public 360 och som även finns som bilaga i handboken. Enligt handboken ska tjänsteskrivelsen innehålla:

- ▶ Ett tydligt förslag till beslut
- ▶ En ärendebeskrivning och nödvändig utredning
- ▶ Vilka beslutsunderlag som ligger till grund för ärendet
- ▶ Vem som bereder ärendet och till vem/vilka/vart beslutet ska skickas

I handboken finns även bilaga med mallar för utformning av tjänsteskrivelser som avser svar på motion samt svar på remiss. Av handboken framgår tips att tänka på vid framtagande av tjänsteskrivelser, exempelvis:

- ▶ Läs och använd checklista för handläggning av ärenden inför politiska beslut
- ▶ Tjänsteskrivelsen med ev. tillhörande bilagor ska granskas av berörda tjänstepersoner och slutligen godkännas av chef i Public 360

I äldreomsorgsförvaltningens rutin beskrivs tjänsteskrivelsens olika delar. I rutinen anges vilka rubriker som ska finnas med i tjänsteskrivelsen (se tabell 2 nedan). Rubrikerna är samstämmiga med kommunens handbok men i äldreomsorgsförvaltningens rutin finns även beskrivning av vad som ska framgå av varje rubrik.

Tabell 2: Tjänsteskrivelsens delar enligt äldreomsorgsförvaltningens rutin

Rubrik	Innehåll
Förslag till beslut	Vad nämnden godkänner, beslutar eller yttrar sig över.
Ärendebeskrivning	En sammanfattning av ärendets innehåll. Sammanfattningen ska vara kortfattad.
Beslutsunderlag	Namn på de handlingar som ska skickas med tjänsteskrivelsen.
Beredningsansvariga	Namn och titel på ansvarig samt eventuella övriga handläggares namn och titel som medverkat i processen som sakkunniga eller medhandläggare.
Beslut skickas till	Den/de som ska ta del av beslutet.

Källa: Rutin Ärenden till individ- och familjenämnden och äldreomsorgsförvaltningen

Enligt rutinen ska förvaltningsdirektör samt namn på ansvarig för ärendet skrivas in följt av yrkestitel.

3.2. Beslutsunderlag till äldrenämnden

Enligt äldreomsorgsförvaltningens rutin ska ärende och tillhörande beslutsunderlag skickas av handläggare till nämndsekreterare för hantering inför utskick av kallelse till presidieberedning och nämnd. Vid presidieberedningen presenteras de ärenden som ska behandlas vid kommande samt nästkommande nämndsammanträde.

Intervjuade beskriver att kvalitetssäkring sker i flera steg under processen där såväl nämndsekreterare som kanslichef läser underlagen och säkerställer att samtliga delar finns med. Enligt intervjuade är det ovanligt att stora kompletteringsbehov uppkommer, dock förekommer små ändringar utifrån de korrekturläsningar som görs. Det förekommer också att ändringar eller kompletteringar görs utifrån vad som framkommer vid presidieberedningen. Eventuella ändringar görs av ansvarig handläggare i samråd med nämndsekreterare och chef.

Enligt intervjuade brukar de flesta handlingar inkomma i tid till presidieberedning och nämnd. Om någon handling saknas påminner nämndsekreterare berörd handläggare. Enligt uppgift förekommer det att den månadsvisa ekonomirapporten inte är klar tills presidieberedningen men handlingarna finns alltid i tid till nämnd. Enligt intervjuade beror detta inte på försenad handläggning utan är relaterat till ekonomisystemet.

3.2.1. Det finns checklista för handläggning av ärenden inför politiska beslut

I den kommunövergripande ärendehandboken finns bilaga med checklista som inkluderar en rad olika perspektiv. Syftet är att vara stöd i handläggning av ärenden inför politiska beslut. Checklistan ska användas som underlag för tjänsteskrivelsen för att beskriva hur beslutet inverkar utifrån tio perspektiv.

- ▶ Barn
- ▶ Jämställdhet
- ▶ Folkhälsa
- ▶ Tillgänglighet
- ▶ Trygghet
- ▶ Miljö
- ▶ Ekonomi
- ▶ Tillväxt
- ▶ Integritet
- ▶ Annat perspektiv

Enligt den kommunövergripande ärendehandboken ska handläggaren beakta samtliga tio perspektiv och göra en bedömning utifrån om beslutet resulterar i "*Ingen inverkan/kan ej bedömas*", "*Positiv inverkan*" eller "*Negativ inverkan*". Ifall perspektivet inte bedöms ha någon påverkan eller inte kan bedömas behöver beslutsunderlaget i tjänsteskrivelsen inte kompletteras. I de fall beslutet bedöms få en positiv eller negativ inverkan på något av perspektiven ska tjänsteskrivelsen kompletteras med en beskrivning av inverkan.

Enligt intervjuade används checklistan med perspektiv inte i det utförande som beskrivs ovan och finns inte med som bilaga till utredningar. Vissa intervjuade menar att checklistan används på tydligare sätt i andra nämnder medan andra överhuvudtaget inte känner till checklistans existens. Intervjuade lyfter fram att ärendehandboken inte är tvingande.

Intervjuade beskriver att de delar som är aktuella för respektive ärende tas med i beslutsunderlagen. Bedömning av vilka perspektiv som ska lyftas in görs enligt intervjuade av de funktioner som är involverade i ärendet. Vid uppdrag från nämnd beaktas de perspektiv som angetts i uppdragets formulering. Vid större utredningar beskriver intervjuade att det finns en samordnare, en huvudansvarig chef och en arbetsgrupp med personer med olika kompetenser, exempelvis ekonomi och kvalitet. Om exempelvis barnperspektivet ska lyftas in i en utredning kan handläggaren ta kontakt med kommunens barnrättsspecialist för stöd. Vid intervju framkommer att det ekonomiska perspektivet väger tungt i många ärenden.

3.2.2. De förtroendevaldas upplevelse av beslutsunderlagen

Från förvaltningsorganisationens sida är upplevelsen att nämnden generellt brukar vara nöjda med de underlag som behandlas och att det sällan begärs kompletteringar. Från den politiska organisationens sida uppges att beslutsunderlagen till äldrenämnden är rimliga i förhållande till omfattning, begriplighet och tydlighet samt att språket är tydligt. Dock uppger vissa att kvalitén på innehållet i underlagen varierar och att detta kan bero på kompetensen hos handläggare samt hur det politiska uppdraget var formulerat. Vissa menar att uppdrag blir för snäva och försvårar en objektiv och allsidig utredning och andra menar att förankring av uppdrag görs mellan de förtroendevalda och förvaltningen för att motverka att detta förekommer. Ofta är flera personer från olika delar i verksamheten inblandade i ärenden för att resonera och diskutera tillsammans vilket intervjuade menar motverkar risken för politisk påverkan i beredningen.

En aspekt som lyfts vid intervju är att endast ett förslag till beslut anges i beslutsunderlagen. Vissa intervjuade uttrycker önskan om fler förslag till beslut med tillhörande konsekvensbeskrivningar för de olika förslagen och vad dessa skulle innebära konkret. Intervjuade beskriver att det förekommer beslutsunderlag där förslag till beslut är att lägga informationen till handlingarna och att det kan ske vid mer komplexa ärenden. Risken det medför, enligt vissa intervjuade, är osäkerhet över hur nämnden ska behandla ärendet vidare.

Vid ärenden som gått till kommunfullmäktige förekommer återremisser, dock sällan. I de flesta fall avser ärenden till kommunfullmäktige svar på remisser och motioner.

3.2.3. Resultat av stickprovsundersökning

I granskningen har stickprov genomförts på 15 ärenden. Av dessa avser 13 ärenden beredning för beslut i äldrenämnden och två som behandlats vidare i kommunfullmäktige. Stickprovet omfattar ärenden som behandlats under 2024 och 2025. Urvalet gjordes av EY på professionell grund.

Inom ramen för stickprovet har respektive ärende granskats utifrån formalia och bedömd kvalitet för att bedöma om beslutsunderlagen följer de riktlinjer som finns samt om konsekvenser och handlingsalternativ belyses tillräckligt. Avseende formaliadelen har varje tjänsteskrivelse kontrollerats mot den tjänsteskrivelsemall som framgår av äldreomsorgsförvaltningens rutin. Avseende kvalitet har respektive ärende med tillhörande beslutsunderlag granskats enligt tabell:

Granskningsområde	Kommentar
Omfattning	➤ Är beslutsunderlagen omfattande? ➤ Är informationen i beslutsunderlagen relevant för ärendet? ➤ Framgår tydliga referenser till källor och dokumentation som stödjer informationen i beslutsunderlagen?
Tydlighet	➤ Är beslutsunderlagen tydliga och lätta för mottagaren att förstå?
Beaktande av olika perspektiv	➤ Beaktas olika perspektiv i ärendet? Exempelvis vilken inverkan beslutet får för barn, miljö, eller ekonomi.
Handlingsalternativ	➤ Presenteras olika handlingsalternativ/beslutsförslag samt för- och nackdelar för dessa?

Stickprovet visar att samtliga 15 tjänsteskrivelser följer framtagna tjänsteskrivelsemall i stor utsträckning utifrån de rubriker som ska finnas med. Rubriken *Beslutsunderlag* saknas i ett fall och i två ärenden inte framgår datum på tjänsteskrivelsen. Rörande kvalitetsaspekten i stickprovet görs följande iakttagelser:

Omfattning: Omfattningen på beslutsunderlagen är rimlig i en majoritet av ärendena och informationen är relevant för respektive ärende. I en majoritet lämnas relevanta hänvisningar till tidigare beslut, yttranden och betänkanden. I de fall utredningar finns bilagda som beslutsunderlag har dessa källhänvisningar och referenslistor.

Tydlighet: Enligt ärendehanboken ska beslutsunderlagen skrivas enkelt och följa klarspråkets skrivregler. Beslutsunderlagen är skrivna på ett tydligt och lättförståeligt språk ofta med styckesindelningar och rubriker som underlättar läsning.

Beaktande av olika perspektiv: Enligt ärendehandboken ska det tas hänsyn till flertal perspektiv i ärendeberedningsprocessen. I de fall positiv eller negativ inverkan identifieras ska beslutsunderlaget kompletteras med detta. Den bilaga med perspektiv som framgår av ärendehandboken saknas i samtliga stickprovsärenden. I ett ärende finns bilaga *Enkel prövning av barnets bästa* där barnperspektivet beaktas. I övriga ärenden framgår olika perspektiv snarare av själva beslutsunderlagen, exempelvis inom ramen för en utredning. Vanligt förekommande perspektiv är omvärldsperspektiv, ekonomi, den demografiska utvecklingen och kompetensförsörjning.

Handlingsalternativ/förslag till beslut: Det är enbart ett förslag till beslut som lämnas i tjänsteskrivelserna. Det förekommer att för- och nackdelar med olika alternativ lyfts i utredningar men i tjänsteskrivelserna lämnas ett beslutsförslag.

3.3. Bedömning

Beslutsunderlagen är inte utformade så att de följer styrande dokument och belyser inte konsekvenser och handlingsalternativ på tillräckligt sätt. Det finns både en kommunövergripande handbok samt en förvaltningsspecifik rutin för ärendeberedningsprocesserna men dessa används inte.

4. Sammanfattande bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att äldrenämndens ärendeberedningsprocess delvis är ändamålsenlig men bedöms leda till fullgoda beslutsunderlag.

Det finns en kommunövergripande ärendehandbok, en förvaltningsspecifik rutin och en intern checklista för ärendeberedningsprocessen inom äldrenämnden men det är helt otydligt hur dessa styrdokument ska tolkas och följas. Det finns dokumenterade ärendeberedningsprocesser som tydliggör rollfördelningen mellan den politiska organisationen och förvaltningsorganisationen liksom inom förvaltningsorganisationen. De förtroendevalda upplever att beslutsunderlagen är rimliga, såväl vad avser framförhållning som omfattning och begriplighet. Slutligen noteras att i beslutsunderlagen presenterar ett konsekvensbeskrivet beslutsförslag. Även om det inte ställs krav på alternativa och konsekvensbeskrivna beslutsförslag kan nämnden överväga nyttan av att ha sådana.

Revisionsfråga	Kommentar
Finns rutiner som säkerställer kvalitet i ärendeberedningsprocesserna?	Nej. Det finns rutiner i form av en kommunövergripande handbok och en förvaltningsspecifik rutin, men dessa följs inte.
Är ärendeberedningsprocesserna dokumenterade?	Ja.
Är beslutsunderlagen utformade så att de är kopplade till styrdokument med mera och belyser konsekvenser och handlingsalternativ tillräckligt?	Nej.
Finns det i ärendeberedningsprocessen tydliga roller mellan den politiska organisationen och förvaltningsorganisation samt inom förvaltningsorganisation?	Ja.
Finns rutiner för återkoppling till avsändaren i ärendet?	Ja.
Upplever de förtroendevalda att beslutsunderlagen är rimliga avseende till exempel framförhållning, omfattning och begriplighet?	Ja.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi äldrenämnden att:

- ▶ Tydliggöra vilken betydelse och formell status den kommunövergripande ärendehandboken och förvaltningsspecifika rutinen har i nämndens beredningsprocess.
- ▶ Säkerställ en funktionell kvalitetssäkring av beslutsunderlag.
- ▶ Tillse tydlig struktur om vilka perspektiv som ska beaktas i nämndens beredningsprocess.

Umeå 10 juni 2025.

Jan Darrell
EY

Amanda Abrahamsson
EY

Julie Jaaniste
EY

5. Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Ordförande äldre nämnden
- ▶ 1 vice ordförande äldre nämnden
- ▶ 2 vice ordförande äldre nämnden
- ▶ Ledamot äldre nämnden
- ▶ Ledamot äldre nämnden
- ▶ Kanslichef
- ▶ Nämndsekreterare äldre nämnden

Analyserade dokument

- ▶ Handbok för ärendehantering
- ▶ Rutin - ärenden till individ- och familjenämnden (IFN) och äldre nämnden (ÄN)
- ▶ Checklista rutin - politiska processen för äldre nämnden
- ▶ Äldre nämndens protokoll 2025
- ▶ Äldre nämndens protokoll 2024

6. Revisionskriterium

Kommunallagen (2017:725)

Det är enligt 6 kap. 1 § styrelsens uppgift att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnder. Kommunstyrelsen ska enligt 6 kap. 2 § uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

Kommunallagens 6 kap 6 § anger att nämnderna inom sitt ansvarsområde ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med kommunfullmäktiges mål och riktlinjer samt i enlighet med lagar och författningar som gäller för verksamheten.

Förvaltningslagen (1986:223)

I förvaltningslagen finns grundläggande bestämmelser för hur handläggningen av förvaltningsärenden ska gå till vilket framgår av fyra principer:

- ▶ Legalitetsprincipen - Myndigheter får endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen.
- ▶ Objektivitetsprincipen - I sin verksamhet ska myndigheten vara saklig och opartisk.
- ▶ Proportionalitetsprincipen - Myndigheten får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärder får heller inte vara mer långtgående än vad som behövs.
- ▶ Officialprincipen: En myndighet ska tillse att ärenden utreds tillräckligt för att kunna fatta beslut.

Reglemente för Umeå kommuns styrelse och nämnder

Reglemente för Umeå kommuns styrelse och nämnder reviderades senast i mars 2025. I reglementet beskrivs bland annat nämndernas arbetsformer. Här anges att ordförande ansvarar för att nämnden får de sakupplysningar som är behövliga för att fatta beslut.

Vidare anges att kallelsen ska tillställas ledamöterna i respektive nämnder i god tid innan sammanträdet, dock senast tre dagar för sammanträdesdagen. Kallelsen bör enligt reglementet inkludera en föredragningslista. Det är ordförande i respektive nämnd som bestämmer i vilken utsträckning handlingar som tillhör ett ärende på föredragningslistan ska bifogas kallelsen.

I reglementet anges därtill formerna för nämndinitiativ, det vill säga när en enskild ledamot eller flera ledamöter väcker ett ärende i nämnden. Nämndinitiativ ska lämnas in skriftligt och kan lämnas in inför eller under ett sammanträde. Ärenden som väcks under pågående sammanträde ska skickas till förvaltning för beredning om ärendet inte kan avgöras under sammanträdet.