

Landstingsstyrelsen

Ärendeberedning

På vårt uppdrag har revisionskontoret med hjälp av Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers utfört en granskning av om landstingsstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig och effektiv beredning av ärenden i enlighet med lagstiftning, gällande riktlinjer och allmän praxis.

Vår granskning visar att det finns ett antal förbättringsområden för att tillförsäkra att de politiska besluten grundar sig på ett kvalitetssäkrat beslutsunderlag som också innehåller alternativa lösningar för de beslutande organen att ta ställning till. Landstingsstyrelsen bör därför vidta åtgärder för att tillförsäkra att riktlinjer/regler för ärendeberedning blir kända och att följa upp att reglerna efterlevs. Risken för att ärenden, som inte är tillräckligt kvalitetssäkrade, överlämnas till landstingsstyrelsen bör undanröjas.

Av intervjuerna med både politiker och tjänstemän har framkommit tydliga önskemål om alternativa lösningar i beslutsunderlagen. Det är inte tillfredsställande att alternativa lösningar endast förekommer i beredningen för att sedan "gallras" bort i beslutsunderlaget.

Registrering av allmänna handlingar är ett annat förbättringsområde. I vår granskning har vi funnit indikationer på att registreringen av allmänna handlingar inte uppfyller lagstiftningens krav, vilket är allvarligt då det kan innebära att allmänhetens insyn försvåras.

Ett ytterligare förbättringsområde är Platina, landstingets system för diarium och ärendehantering. En klar majoritet av de intervjuade uppger att systemet inte är användarvänligt vilket har medfört att det är få som använder systemet. Landstingsstyrelsen bör utreda och åtgärda de problem som anses finnas med Platina för att säkerställas att systemet används.

Vi emotser senast den 30 november 2010 en redovisning av vilka åtgärder som landstingsstyrelsen vidtar eller avser att vidta med anledning av granskningsresultatet.

För Jämtlands läns landstings revisorer


Mona Nyberg
Ordförande


Jöns Broström
V ordförande

Bilaga

Revisionsrapport: Granskning av ärendeberedning

Kopia till

Landstingsfullmäktiges presidium
Chefen för ledningsstab sekretariat
Landstingsdirektören
Bitr. landstingsdirektören

Revisionsrapport

Granskning av ärendeberedning

Jämtlands läns landsting

2010-06-21

Karolina Johansson

Innehållsförteckning

1	SAMMANFATTNING	4
2	INLEDNING.....	6
2.1	BAKGRUND.....	6
2.2	REVISIONSFRÅGA OCH KONTROLLFRÅGOR	6
2.3	REVISIONSKRITERIER	7
2.4	METOD	7
2.5	AVGRÄNSNING OCH DEFINITION	7
3	RESULTAT	8
3.1	STYRNING OCH LEDNING AV BEREDNING OCH BESLUTSUNDERLAG	8
3.1.1	<i>Allmänt om beredning och beredningsprocessen.....</i>	8
3.1.2	<i>Lagar och regler om beredning</i>	9
3.1.3	<i>Interna regler för ärendeberedning</i>	10
3.1.3.1	Administrativ handbok ”Så här gör vi i Jämtlands läns landsting”	10
3.1.3.2	Reglemente för Jämtlands läns landstingsstyrelse.....	11
3.1.3.3	Revisionell bedömning	11
3.1.4	<i>Ansvars- och rollfördelning i ärendeberedningen</i>	12
3.1.4.1	Landstingsfullmäktige.....	12
3.1.4.2	Landstingsstyrelsen.....	12
3.1.4.3	Utskott.....	13
3.1.4.4	Fullmäktigeberedningar	13
3.1.4.5	Tjänstemannaorganisationen.....	14
3.1.4.6	Revisionell bedömning	14
3.2	ÄRENDEBEREDNINGSPROCESSEN INOM LANDSTINGET	14
3.2.1	<i>Initiering, diarieföring och fördelning av ärenden inom landstinget.....</i>	14
3.2.1.1	System för diarium, dokument- och ärendehantering	16
3.2.1.2	Revisionell bedömning	17
3.2.2	<i>Direktiv inför och under beredningen av innehåll.....</i>	18
3.2.2.1	Revisionell bedömning	19
3.2.3	<i>Övriga administrativa krav på ärendena.....</i>	20
3.2.3.1	Revisionell bedömning	21
3.2.4	<i>Kompetens och intern samverkan</i>	21
3.2.4.1	Revisionell bedömning	22
3.2.5	<i>Arbetsbelastning</i>	23
3.2.5.1	Revisionell bedömning	23
3.2.6	<i>Kvalitetssäkring och avstämning</i>	24

3.2.6.1	Politisk avstämning	24
3.2.6.2	Revisionell bedömning	25
3.2.7	<i>Stickprov av ärenden</i>	26
3.2.7.1	Revisionell bedömning	26
4	SAMMANFATTANDE REVISIONELL BEDÖMNING OCH ÅTGÄRDSFÖRSLAG	27

Bilaga 1 Intervjuade

1 Sammanfattning

Landstingets revisionskontor har uppdragit till PricewaterhouseCoopers att genomföra en granskning av ärendeberedningen inom landstingsstyrelsen. Revisionsfrågan är om landstingsstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig och effektiv beredning av ärenden i enlighet med lagstiftning, gällande riktlinjer och allmän praxis.

Vår sammanfattande bedömning att landstingsstyrelsen inte har säkerställt en fullt ut ändamålsenlig och effektiv beredning av ärenden. Bedömningen grundar sig bland annat på följande granskningsiakttagelser:

- Det finns tydliga och i princip också ändamålsenliga riktlinjer/regler för ärendeberedningen, men dessa är ej fullt ut kända och efterlevs ej i tillräcklig utsträckning. Den administrativa handboken visar att det finns en hög ambition med ärendeberedning och ärendehantering vad gäller att tillskapa en ändamålsenlig och kvalitetssäkrad ärendeberedning/ärendehantering – vilket vi anser är positivt. Ökad styrning och kunskap om fördelarna med en effektiv och enhetlig beredningsprocess skulle, enligt vår mening, öka efterlevnaden av gällande regelverk.
- Platina, landstingets diarium-, ärende- och dokumenthanteringssystem, som ska användas i beredning och ärendehantering, innehåller de grundläggande funktioner som behövs för att uppfylla lagens krav på diarieföring av allmänna handlingar samt landstingets egna regler. Inom organisationen uppfattas programmet ha stora brister och används därför inte på avsett sätt. Enligt vår mening leder det bland annat att landstingsstyrelsens ärenden dokumenteras på ett sätt som avviker från reglerna i den administrativa handboken. Vi anser också att det sker en klar underregistrering och efterregistrering av allmänna handlingar vilket innebär att offentlighetsprincipen ej uppfylls fullt ut. Enligt vår bedömning är detta en allvarlig brist som kan riskera medborgarnas möjlighet till insyn i landstingsstyrelsens verksamhet.
- De riktlinjer/normer (skall-krav) för vad beslutsunderlagen ska innehålla efterlevs ej fullt ut och styr inte heller beredningsprocessen. Därmed anser vi att landstingsstyrelsen ej säkerställt en ändamålsenlig styrning av kvaliteten i enlighet med fullmäktiges önskan. I detta avseende är styrelsens interna kontroll av ärendeberedningen bristfällig. Vi anser att så länge dessa krav gäller bör alla underlag och all beredning inriktas på att uppfylla fullmäktiges krav. Direktiv om kvaliteten och innehållet i beredningen av ärenden kan ges i många olika sammanhang, men de dokumenteras sällan. Hur politiska avstämningar och avrapporteringar formaliseras är viktigt för att skapa tydliga roller mellan förtroendevalda och tjänstemän.

- Alternativa förslag presenteras sällan i det slutliga beslutsunderlaget. Alternativa lösningar uppges vara föremål för både politisk och tjänstemannamässig diskussion, men ”sorteras” eller ”prioriteras” bort innan det slutliga beslutsunderlaget färdigställs. I vissa fall medger inte heller beredningstiden att alternativa förslag kan tas fram. Vi förordar att landstingsstyrelsen fortsätter att utveckla arbetet med att ta fram alternativa förslag.
- Det finns ett klart intresse av att utveckla beredningsprocessen och stor enighet om att administrationen och handläggarna har en hög arbetsbelastning. Bland de politiska önskemålen återfinns bland annat fördjupade konsekvensanalyser i större utsträckning och fler alternativa förslag till beslut.
- Inom landstingsstyrelsens ärendeberedningsprocess finns flera olika moment och nivåer för kvalitetssäkring, vilket i vår bedömning är positivt. Avstämningar ska göras av både innehåll (kvalitet) och form (ex. vilka dokumentmallar som används). På grund av tidsbrist och otydlighet om vad respektive nivå i organisationen ska stämma av, bedömer vi att det finns en uppenbar risk för att ärenden som ej är tillräckligt avstämnda överlämnas till landstingsstyrelsen. Vi anser därför att kvalitetssäkringen av ärenden bör utvecklas. Vi anser också att kvalitetssäkringen också ska stämma av de normer för kvalitet i beslutsunderlagen som finns i den administrativa handboken.

Det genomförda stickprovet stödjer de iakttagelser som framkommit i intervjuer och dokumentationsanalyser. Brister i dokumentationen av ärenden har försvårat genomförandet av stickprovet, vilket dock också är en iakttagelse som stödjer vår bedömning att kunskap om landstingets regler inte är implementerade i organisationen.

Vi anser att det finns goda möjligheter för landstingsstyrelsen att utveckla sitt arbete med ärendeberedningen. Flera av de regler och rutiner som finns i den administrativa handboken är utformade för att stödja en effektiv och kvalitetssäkrad ärendeberedning/hantering. Dessa behöver dock ändå utvecklas, implementeras och tydliggöras än mer för ökad effektivitet och ändamålsenlighet, då vi anser att efterlevnaden i många avseenden är bristfällig. Rent generellt anses tidsbrist vara ett genomgående problem i ärendeberedningen. Enligt vår åsikt visar det just på behovet av effektiva rutiner och ökad efterlevnad av dessa.

I rapporten lämnar vi ett antal förslag för att åtgärda iakttagna brister.

I granskningsarbetet har vi konstaterat ett flertal brister i efterlevnaden av offentlighetsprincipen. Bland annat har vi iakttagit att allmänna handlingar registreras i efterhand och att det finns en stor osäkerhet/okunskap bland personalen om vad som ska och bör registreras. Då offentlighet utgör en grundläggande förutsättning för en effektiv ärendehantering och ärendeberedning, anser vi att denna brist bör åtgärdas omgående. Tänkbara lösningar är obligatorisk utbildning och tydligare uppföljning av landstingets interna regelverk.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Ärendeberedningsprocessen är en viktig del av det demokratiska samhället. En bra beredningsprocess ska ge de förtroendevalda goda möjligheter att ta ställning och fatta bra beslut i de ärenden som de ställs inför. Brister i beredningen kan i värsta fall innebära att beslut fattas på felaktigt underlag, vilket i sin tur kan innebära att rättssäkerheten och allmänhetens förtroende för kommunen eller landstinget riskeras.

Mot bakgrund av det ovanstående, har Landtingets revisionskontor beslutat att uppdra till Komrev inom PricewaterhouseCoopers att granska ärendeberedningen inom landstinget.

2.2 Revisionsfråga och kontrollfrågor

Granskningen syftar till att bedöma effektivitet, ändamålsenlighet och intern kontroll i ärendeberedningen.

Revisionsfråga i granskningen är:

- Har landstingsstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig och effektiv beredning av ärenden i enlighet med lagstiftning, gällande riktlinjer¹ och allmän praxis?

Vidare ska granskningen särskilt fokusera på följande frågeställningar/kontrollfrågor:

- Sker fördelning av ärenden som ska beredas på ett ändamålsenligt sätt?
- Sker en ändamålsenlig samordning mellan handläggarna då flera olika kompetenser krävs?
- Styrts och följs handläggningen upp på ett ändamålsenligt sätt?
- Tillvaratas synpunkter från de som ärendena berör?
- Finns det fungerande rollfördelning mellan förtroendevalda och tjänstemän?
- Hur sker kvalitetssäkring av ärenden inför beslut? (t.ex. allsidig belysning, saklighet, tydlighet, legalitet, vilka som föredrar ärendena)
- Hur hanteras alternativa lösningar?
- Hur sker urvalet av vilka alternativa förslag/lösningar som ska presenteras för det beslutande organet?

¹ Här avses landstingets eget styrdokument ”Så här gör vi i Jämtlands läns landsting”.

- I vilken utsträckning redovisas alternativa förslag/lösningar?

2.3 Revisionskriterier

Revisionskriterierna är de bedömningsgrunder som bildar underlag för rapportens analyser, slutsatser och bedömningar. I denna granskning har revisionskriterierna huvudsakligen utgjorts av;

- Landstingsstyrelsen reglemente
- Den administrativa handboken ”Så här gör vi i Jämtlands läns landsting”
- Delegationsbestämmelser för landstingsstyrelsen
- Regler för hantering av medborgarförslag m.m.
- Kommunallagen
- Förvaltningslagen
- Offentlighets- och sekretesslagen

2.4 Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer, dokumentanalys och stickprov. En sammanställning av vilka som intervjuats ingår som bilaga 1. Genomgång och analys av dokumentation har bland annat omfattat protokoll, delegationsordning och reglemente.

Stickprovet omfattar tio ärendeakter av ärenden som behandlats av landstingsstyrelsen under 2009. Vi har endast genomfört stickprov på ärenden som behandlats av styrelsen, dvs. ärenden som beslutas på delegation eller rena verkställighetsbeslut har ej granskats. Granskade ärendeakter har alla varit markerade som ”avslutade” i Platina. Inget av ärendena i stickprovet rör myndighetsutövning mot enskild.

Ett begränsat urval av de intervjuade har erbjudits möjligheten att saklighetskontrollera ett arbetsmaterial av rapporten.

2.5 Avgränsning och definition

Granskningen har avgränsats till ärendeberedning och beslutsunderlag av ärenden som varit föremål för behandling i landstingsstyrelsen.

Ärendeberedning, ärendehantering, handläggning och utredning är egentligen begrepp som kan definieras olika. I denna granskning använder vi dessa termer synonymt för att förenkla beskrivningen av hur ett förslag till beslut i ett ärende växer fram och vilka moment som ingår i det arbetet. Utförligare bakgrund till innebörden av beredning och beredningsprocess ges i avsnitt 3.1.1.

3 Resultat

3.1 Styrning och ledning av beredning och beslutsunderlag

3.1.1 Allmänt om beredning och beredningsprocessen

Beredningen av ett ärende till beslut och utredningen av ett ärende före beslut kan innehålla många skilda moment. I vissa ärenden kan beredningen vara mycket enkel och rutinmässig. Andra ärenden kan kräva omfattande beredning och utredning där upplysningar måste inhämtas från olika håll. Få ärenden liknar varandra, vilket kräver viss flexibilitet i hur arbetet sker.

Den elektroniska utvecklingen har skapat nya hjälpmedel för myndigheternas beredningsarbete. Det har blivit allt vanligare att nyttja system för elektronisk hantering av ärenden som både dokumenterar och styr de moment som beredningen ska omfatta.²

Med begreppet beredningsprocessen avses förberedelserna för och planeringsramen kring beslutsfattande. Det involverar hela processen från det att ett ärende initieras, tills att det anses vara färdigt för beslut. En bra beredning ska också helst kunna ge direktiv som ger viss styrning om hur beslutet bör genomföras samt när och hur det bör följas upp.

Bra rutiner för beredning och en tydlig beredningsprocess leder bland annat till att;

- Prioriteringen mellan ärenden blir tydlig, både avseende *tid* (när ärenden ska vara färdiga för politisk behandling) och *angelägenhetsgrad* (hur prioriterat ärendet är i relation till övriga ärenden) och därmed styra tjänstemannaarbetets riktning och omfattning.
- *Transparens och förutsägbarhet skapas* i ärendeflödet, dvs. att blir är tydligt för utomstående såväl som för handläggare och förtroendevalda hur ärendeflödet sker och vem som är ansvarig för vilket moment i det. Förutsägbarhet innebär vidare att det är tydligt och klart för handläggaren vad han eller hon ska göra i sitt uppdrag.
- *Struktur* skapas i ärendeflödet så att ärenden som är beroende av varandra kopplas samman på ett tidigt stadium.
- Det är lätt att avgöra vem och/eller vilka som bör fatta beslut om ärendet.

² Wennergren Bertil, Offentlig förvaltning i arbete, Nordstedts Juridik 2008

- Ge berörda och sakkunniga tillfälle att påverka ärendet som ett led i att säkerställa *relevans* och *allsidighet* i beslutsunderlaget.
- Skapa tidsmässigt utrymme för *förankring* och *diskussion* hos berörda och beslutsfattare och deras politiska organisationer/partier.
- Skapa uppslutning om underlaget som säkerställer att oenighet vid beslutstillfället beror på genuint skilda bedömningar eller värderingar av sakfrågorna och inte av faktabrister i underlaget.

3.1.2 Lagar och regler om beredning

Kommuners och landstings ekonomiska redovisning regleras detaljerat av ”*god redovisningssed*” som innehåller de normer som varje ekonom och redovisningsansvarig ska förhålla sig till. Dessa bygger på lagstiftning och praxis. Normerna är allmänt vedertagna och utgör en grundläggande ram för redovisning och hantering av ekonomiska medel. Motsvarande regelverk eller allmän praxis för ärendeberedning och beslutsunderlag finns ej. Tjänstemän i den offentliga förvaltningen har inte heller en särskilt stark gemensam skolning eller yrkeskodex som binder dem samman i ett särskilt arbetssätt. Politiker och tjänstemän inom landstinget har därför relativt fria möjligheter att utforma egna regler, utifrån behov och önskemål.

Alla ärenden är inte lika varandra. De mest centrala ärendena i kommuner och landsting rör vanligtvis verksamhetsplanering och mål-, budget- och uppföljningsprocessen. Dessa ärenden är oftast nära sammanlänkade med varandra och styr också innehållet i den övriga beredningen under budgetåret. Vissa ärenden kan ha stor principiell betydelse och bli prejudicerande, vilket kan kräva särskilda överväganden. Kraven på beredning och beslutsunderlag skiftar därför med ärendets karaktär.

Även om det inte finns någon särskild lag eller förordning som reglerar ärendeberedning och beslutsunderlag, ger lagstiftningen några allmänna ramar att förhålla sig till:

- Kommunallagen innehåller få formella krav på beredningen av ärenden. Med några få undantag omfattas alla ärenden som ska behandlas av fullmäktige av beredningstvång. Lagen tydliggör däremot ej vad beredningen ska omfatta eller innehålla. Utöver beredningstvånget till fullmäktige finns det i inte något kommunalrättsligt beredningstvång för nämnder och utskott. Att ärenden ska beredas är således uppenbart, men den närmare innebörden av beredningen är inte reglerad. Kommunallagen anger vidare att kallelsen till styrelsen bara behöver innehålla uppgift om tid och plats för sammanträdet och uppgift om de ärenden som ska behandlas, dvs. inget formellt krav på att beslutsunderlag ska bifogas kallelsen.
- I Offentlighets- och sekretesslagen regleras bland annat kraven på registrering av allmänna handlingar, något som har betydelse för ärendeberedningen genom att de ställer krav på god ordning och minimerar risken för att allmänna handlingar

som hör till ett ärende försvinner eller glöms bort. Lagen anger ett krav på registrering av allmänna handlingar som omfattas av sekretess, medan övriga allmänna handlingar inte behöver registreras om de kan hållas ordnade så att det med lätthet kan avgöras om de inkommit eller upprättats. Intentionerna är emellertid att alla allmänna handlingar bör registreras.

- Förvaltningslagen tillämpas på förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och delvis också på annan förvaltningsverksamhet hos dessa myndigheter. Lagen anger bland annat myndigheternas serviceskyldighet (4-5 §§) som bland annat syftar till att underlätta för medborgare och andra att komma i kontakt med myndigheten och att säkerställa att myndigheten tar emot och registrerar allmänna handlingar. Vidare anger § 7 allmänna krav på handläggningen av ärenden. Här anges bland annat att:

”Varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.[...] Myndigheten skall sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt. Även på andra sätt skall myndigheten underlätta för den enskilde att ha med den att göra.”

- Viss speciallagstiftning kan också ställa särskilda krav på beredningen och handläggningen av ärenden. När det exempelvis gäller motioner ska dessa hanteras så att beslut i ärendet kan fattas inom ett år, dvs. för dessa ärenden finns tidspress på beredningen inför beslut.

3.1.3 Interna regler för ärendeberedning

Jämtlands läns landsting har utformat ett antal regler som rör ärendeberedningen och ärendehantering inom landstinget. Dessa regler återfinns främst i den administrativa handboken ”Så här gör vi i Jämtlands läns landsting³”. Även landstingsstyrelsens reglemente tar upp vissa regler som rör ansvarsfördelningen samt utskottens roller i beredningen av landstingsstyrelsens ärenden. Regler för hanteringen av vissa ärenden exempelvis medborgarförslag finns också antagna.

3.1.3.1 Administrativ handbok ”Så här gör vi i Jämtlands läns landsting”

Den administrativa handboken samlar alla regler och anvisningar om administration som landstinget har bestämt. De flesta regler är beslutade av landstingsdirektören, men en del är också beslutade av landstingsstyrelsen eller fullmäktige.

³ ”Så här gör vi i Jämtlands läns landsting” benämns i denna rapport som en administrativ handbok, men kan också kallas för, ärendehandbok, ärendebok, administrativt styrdokument mm. Internt i organisationen benämns den som ”Så här gör vi”.

Den administrativa handboken syftar till att säkra styrning, rättssäkerhet och kvalitet i landstingsstingets ärendeberedning/ärendehantering. Den är också utformad för att kunna användas som en ren handbok för anställda inom organisationen. Vidare ska den ge förtrondevalda insyn i hur ”deras ärenden” hanteras i organisationen.

Den administrativa handboken tillkom 2004 och revideras regelbundet av sekretariatet. Ny revidering sker under 2010. Den administrativa handboken finns tillgänglig bland annat via ”insidan”, dvs. landstingets intranät.

Handboken innehåller bland annat information om regelverket för offentlighet och sekretess, personuppgiftslagen, dokumenthantering, diarieföring och landstingets egna rutiner för beredning av ärenden. För respektive område finns också en kontaktperson angiven dit den som funderar över något kan vända sig.

Det finns inga särskilda rutiner som säkerställer att all nyanställd personal ges introduktion i handbokens regelverk och rutiner. Det saknas också rutiner för att säkerställa att handboken efterlevs. De flesta av de intervjuade handläggarna/tjänstemännen kände till den administrativa handboken, men få uppgav att de använde den regelbundet eller att de hade kännedom om vad som stod i den. Ingen av de intervjuade cheferna uppgav att de följer upp handläggningen för att säkerställa att reglerna i handboken efterlevs. Enligt handboken är sekretariatet ansvarigt för beredningsprocessen, vilket de tolkat som ett ansvar för att säkerställa att landstingsstyrelsen har ett bra regelverk och rutiner för processen – inte att de ska säkerställa att handboken efterlevs av all personal.

3.1.3.2 Reglemente för Jämtlands läns landstingsstyrelse

Reglementet, som reviderades senast 2009-10-21, anger att styrelsen ska bereda ärenden som skall handläggas av fullmäktige såvida beredningen inte gjorts av fullmäktigeberedning samt yttra sig över ärenden som skall handläggas av fullmäktige och som beretts av fullmäktigeberedning med de begränsningar som framgår av Kommunallagen 5 kap 29-32 §§. Reglementet tydliggör styrelsens roll som beredande organ samt att utskotten i huvudsak fungerar som beredande inför styrelsen.

3.1.3.3 Revisionell bedömning

Vår bedömning är att det i den administrativa handboken finns ett i princip ändamålsenligt internt regelverk för ärendeberedning och ärendehantering. Således anser vi att det finns en bra grund för en effektiv styrning av ärendeberedningen inom landstingsstyrelsen. Det är positivt att den både samlar regler, tydliggör ansvar och roller samt ger konkret handledning i hur beredningen ska ske. Det är också positivt att den reviderats kontinuerligt. Den administrativa handboken visar att det finns god juridisk och administrativ vana och kompetens inom organisationen.

Vi vill understryka att det inte är sekretariatets ansvar att styrdokumentet efterlevs. Att efterleva gällande styrdokument är varje enskild medarbetares skyldighet. Detta ska tillses

av ansvarig chef. Vi anser dock att det kan vara värdefullt att diskutera hur styrdokumentet kan göras mer välkänt inom organisationen och hur tjänstemän eller tjänstemannaledningen kan involveras i det fortsatta utvecklingsarbetet med den. Våra kommentarer om efterlevnaden av den administrativa handboken återfinns senare i rapporten.

Förslag till åtgärder

- Landstingsstyrelsen bör fortsätta att utveckla det interna regelverket för ärendeberedning och ärendehantering för ökad effektivitet och ändamålsenlighet. Utvecklingen bör ske i samråd mellan politikernas önskemål om innehåll och kvalitet i underlagen, sekretariatets kunskap om gällande lagar och tjänstemännens/handläggarnas synpunkter.

3.1.4 Ansvars- och rollfördelning i ärendeberedningen

3.1.4.1 Landstingsfullmäktige

I kommunallagen regleras beredningstvånget vad gäller fullmäktiges ärenden av KL 5 kap 26-28 §§. De ärenden som ska avgöras av fullmäktige ska först ha beretts av någon nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör, eller av en fullmäktigeberedning.

Det finns några undantag från bestämmelserna om beredningstvånget, dessa anges i KL 5 kap 29-32 §§, men alla ärenden som inte omfattas av dessa måste beredas. Till undantagen hör bland annat att fullmäktige får förrätta val utan föregående beredning.

Beredningstvånget syftar till att ge fullmäktige ett tillförlitligt och allsidigt belyst underlag inför beslut. I kommunallagen betonas detta genom att nämnderna och eventuella fullmäktigeberedningar förutsätts utforma förslag till beslut i de specifika ärendena. Dock finns inget krav på kvaliteten i beredningen, utan det är upp till fullmäktige att avgöra om beredningen ger ett fullgott underlag för beslutsfattandet.

De strikta beredningskraven gällande fullmäktiges ärenden visar tydligt att landstingen är politiskt styrda organisationer. Ytterst handlar det om att upprätthålla medborgarnas förtroende för landstingsfullmäktiges beslut.

3.1.4.2 Landstingsstyrelsen

Styrelsen har en tydlig särställning genom sitt uppdrag att samordna och styra. Landstingsstyrelsen ska bl.a. ha uppsikt över övriga nämnders förvaltning och har därför den ledande rollen i beredningsprocessen. Det är därför styrelsens ansvar att säkerställa att fullmäktige har ett beslutsunderlag i varje enskilt ärende, oavsett om detta har beredits av någon annan nämnd eller beredning. Styrelsen ska därför inte förbigås vid beredningen av fullmäktigeärendet. Det är därmed styrelsen som avgör när ett ärende ska tas upp i landstingsfullmäktige.

Kommunalrättsligt är styrelsen att anse som en nämnd, vilket innebär att det som före-

skrivs om nämnder i kommunallagen, i tillämpliga delar även gäller för landstingsstyrelsen.

3.1.4.3 Utskott

Till landstingsstyrelsen hör fyra utskott, personal-, ekonomi-, skol- och etiskt utskott. Alla utskott ska vara beredande, men till personal- skol- och etiskt utskott har också delegerats beslutanderätt i några ärendegrupper. Genom den begränsade delegationen till utskotten framgår det klart och tydligt att deras huvuduppgift är att bereda ärenden till landstingsstyrelsen. Landstingsstyrelsens reglemente tydliggör deras uppdrag i särskilda paragrafer i reglementet.

3.1.4.4 Fullmäktigeberedningar

Till fullmäktige hör ett antal permanenta beredningar:

- Beredningen för folkhälsa, livsmiljö och kultur
- Beredningen för vård och rehabilitering
- Beredning för demokrati och länsutveckling
- Särskild budgetberedning

Beredningarnas uppdrag regleras via fullmäktiges arbetsordning. Beredningarna ska bland annat:

- bereda ärenden av långsiktig och strategisk karaktär som skall behandlas av fullmäktige samt
- bereda andra ärenden som fullmäktige överlämnar till beredningarna
- utföra utredningar på uppdrag av fullmäktige eller efter förfrågan från styrelsen.

De ska även bereda motioner och medborgarförslag. Beredningarna har också rätt att väcka ärenden i fullmäktige i frågor som ligger inom respektive berednings verksamhetsområde.

Enligt reglementet ska styrelsen endast yttra sig om ärenden som varit föremål för behandling/beredning i fullmäktigeberedningarna. Styrelsen behöver därmed inte lämna något eget förslag i ärendet under förutsättning att beredningen lämnar ett förslag.

De intervjuade uppger att det har funnits diskussioner om hur landstingsstyrelsen ska förhålla sig till beredningarnas beslutsunderlag och i vilken utsträckning som tjänstemannaresurser ska fördelas till beredningarna. Ett problem som lyfts av de intervjuade, är att rollfördelningen mellan utskotten och beredningarna ibland är otydlig. Otydlighet uppstår i huvudsak genom att beredningarna anses ha ett tydligt långsiktigt uppdrag, men hamnar i realiteten ofta i kortsiktiga frågor via motioner och medborgarförslag. Roll- och ansvarsfördelningen är därför något som kontinuerligt diskuteras.

3.1.4.5 Tjänstemannaorganisationen

Landstingets organisation beskrivs som platt och slimmad. Det finns en upplevelse av att den administrativa kompetensen centraliserats till i huvudsak ledningsstaberna och att detta inneburit att verksamhetsområdena har ytterst begränsade administrativa resurser för att kunna arbeta med ärendeberedning, utredning och andra uppdrag. I praktiken uppges detta innebära att uppdrag som lämnas till verksamhetsområdena utförs av personer som har stor kunskap/expertis om sakområdet, men som kanske inte har erfarenhet av hur utredning och beredning i en politisk organisation ska ske.

3.1.4.6 Revisionell bedömning

Vi bedömer att ansvarsfördelningen, i allt väsentligt, är tydliggjord genom de styrdokument som finns. Det finns en utvecklingsmöjlighet gällande ansvar- och rollfördelningen i ärendeflödet mellan landstingsstyrelse, fullmäktigeberedningar och utskott. Detta kommenteras utförligare i avsnitt 3.2.6.

Vi vill särskilt betona att beredningarna är fullmäktiges verktyg, och att det därför är hos fullmäktige som beredningarna bör begära resurser för sitt uppdrag. Beredningarna har givits ett omfattande uppdrag som ibland också sammanfaller med utskotten uppdrag, exempelvis gällande arbetet med landstingsplanen. Därför, anser vi, att det är viktigt att roll- och ansvarsfördelningen diskuteras regelbundet och att det finns en bra dialog och samverkan mellan beredningarna, landstingsstyrelsen och utskotten.

Landstingsstyrelsen har överlämnat en begränsad beslutsmöjlighet till utskotten. Det är tydligt att utskottens huvuduppgift är att vara beredande. Vår uppfattning är att ett av syftena med kommunallagens delegationsrätt är att avlasta den beslutande instansen med rutinärenden och därmed skapa större utrymme för mer omfattande behandlingar av betydelsefulla och strategiska ärenden. Delegation av beslutanderätt kan också medge en effektivare förvaltning genom att förkorta beslutsvägar och handläggningstider.

3.2 Ärendeberedningsprocessen inom landstinget

3.2.1 Initiering, diarieföring och fördelning av ärenden inom landstinget

Ärenden kan initieras på många olika sätt. Ärenden kan väckas⁴ från externa organisationer/myndigheter/privatpersoner, men kan också tas upp internt genom ett uppdrag, initiativ eller ett beslut.

Merparten av den ”traditionella” posten öppnas och registreras centralt inom landstinget och samtidigt diarieförs också de ärenden som inkommer. Ansvar att besluta om fördelningen av ärenden till handläggare/stab är delegerat från landstingsdirektören till chefen

⁴ Anhängiggöras

för sekretariatet. I praktiken genomförs merparten av ärendefördelningen av assistent eller utredare vid sekretariatet. Normalt fördelas ärendet till verksamhetsområdeschef/stabschef, för att han eller hon ska kunna vidarefördela ärendet till rätt handläggare. Syftet är att stabschef eller verksamhetsområdeschef ska vara insatt i vilka ärenden som har inkommit och kunna styra det till rätt handläggare utifrån arbetsbelastning och kompetensprofil.

Fördelningen av ärenden till handläggare ska ske senast tre dagar efter det att ärendet har inkommit, vilket efterlevs i hög utsträckning. Det genomförda stickprovet visar att fördelningen av ärenden vanligtvis sker redan samma dag som ärendet registrerats. Något av ärendena i stickprovet har blivit liggande hos ansvarig stabschef i några veckor innan denne vidarefördelat ärendet till handläggare⁵. Om det är oklart vilken ledningsstab eller vilket verksamhetsområde som bör bereda ett ärende, diskuteras fördelningen med chefen för sekretariatet och/eller landstingsdirektören.

För de ärenden som upprättas internt eller som inkommer direkt till handläggare (exempelvis via e-post) är det mer oklart när diarieföringen av ärendet sker. De intervjuade uppger att det finns en eftersläpning av diarieföringen av dessa ärenden. Oftast diarieförs det inte förrän ärendet är färdigt för politisk behandling, dvs. då det finns ett beslutsunderlag. Det innebär också att en betydande del allmänna handlingar som inkommit eller upprättas i ett ärende, inte diarieförs förrän i efterhand. Särskilt ärenden och allmänna handlingar som inkommer via e-post anses som svårhanterliga. Flera i personalgruppen anser att det inte finns tillräckliga kunskaper om hur e-brev ska hanteras och vad som ska diarieföras. Rent generellt finns också en stor medvetenhet om att det finns stora brister i diarieföring och hantering av allmänna handlingar.

Landstingsdirektören och biträdande landstingsdirektören kan också ge interna uppdrag till stabschefer och verksamhetsområdeschefer. Dessa uppdrag hanteras i en separat lista för direktörsuppdrag. Registrering av dessa ärenden uppges ske som för övriga initierade ärenden. Listan hanteras och följs upp av landstingsdirektörerna.

Varannan vecka informerar sekretariatet i stabschefernas ledningsgrupp om vilka ärenden som registrerats under veckan. Informationen sker muntligt utifrån vilka ärenden som registrerats i Platina. De ges också information om hur dessa har fördelats mellan staberna. Syftet är att stabscheferna ska veta vad som är på gång och att de ska kunna reagera vid eventuella ”felfördelningar”. Att de informeras om diarieförda ärenden ska också bidra till att underlätta för samordning av kompetenser och för att ge direktiv inför beredningen av ärendet. Intervjuade verksamhetsområdeschefer uppger att de inte har någon motsvarande

⁵ Ärendet inkom 2007-12-11, fördelades till stabschef samma dag. Vidarefördelades från stabschef till handläggare 2008-01-03. Att ärenden inte omfördelats förrän tre veckor senare kan troligtvis förklaras av jul- och nyårshelgen.

genomgång av registrerade ärenden och att de anser sig vara ”längre från” den allmänna ärendeberedningen.

3.2.1.1 System för diarium, dokument- och ärendehantering

Landstinget använder sedan 2004 systemet Platina. Platina är tänkt att fungera både som diarium och ärendehanteringssystem. I Platina ska allmänna handlingar diarieföras⁶ och det är också i Platina som handläggare ska arbeta med sina ärenden.

Den administrativa handboken anger att ”*alla viktiga dokument ska finnas i Platina*”. Som viktiga dokument anges ”*dokument som är underlag för beslut och som ska vara lätt åtkomliga för att man ska kunna se skälen till besluten*”. Platina har således ett syfte att beskriva ärendeberedningen så att det framgår hur ärendet har vuxit fram och vad besluten i ärendet grundas på. Platina ska också utgöra en del av landstingets arkiv och därmed används inte pappersakter i samma utsträckning som tidigare för att samla handlingarna i ett ärende. Pappersakter används i huvudsak för att samla besluten som hör till ett ärende.

En klar majoritet av de intervjuade uppger att Platina inte är användarvänligt, vilket innebär att det är få som använder systemet fullt ut i det dagliga arbetet. Istället sparas arbetsmaterial m.m. i pärmar eller i handläggaren egna kataloger på hårddisken. När det är få som använder programmet innebär det i sin tur att funktionerna i programmet inte nyttjas fullt ut. Bland annat sker fördelningen av ärenden inte bara via Platina, utan också via separata e-brev till de handläggare som inte använder programmet. De i sin tur lägger inte in materialet direkt i Platina, utan skickar material till sekretariatet via e-post eller internpost. Det innebär merarbete/dubbelarbete för sekretariatet. Detta uppges också bidra till att det finns en osäkerhet om var den senaste versionen av olika dokument finns. Under 2010 inför ett nytt lednings- och kvalitetssystem, som ska bidra till bättre ordning på landstingets handlingar och dokument.

Utbildning i Platina ges inte per automatik vid nyanställningar inom administrationen. För några år sedan arrangerades ett antal öppna utbildningar. Utbildning genomförs vid förfrågan av personal vid sekretariatet.

⁶ I den mån de inte registreras i annat diarium eller hålls ordnade på annat sätt.

De upplevda brister som lyfts fram är;

- Tekniska problem. Bland annat fungerar Platina dåligt mot intranätet. Det tar tid att logga in och användarna blir lätt utloggade ("utkastade").
- Sökfunktionerna är svåra att använda och ologiska.
- Det är invecklat och omständigt att lägga upp/in material och allmänna handlingar.

3.2.1.2 Revisionell bedömning

Vår bedömning är att fördelningen av ärenden i huvudsak fungerar ändamålsenligt. Det är positivt att diarieförda ärenden "presenteras" och följs upp i ledningsstabschefernas grupp. Vi anser att detta är ett bra arbetssätt för att säkerställa att ärenden hanteras av rätt kompetens och rätt instans i organisationen samt att det också innebär att samverkan underlättas.

Vi anser att det finns ett tydligt utvecklingsbehov gällande diarieföringen av initierade ärenden när de väcks internt eller exempelvis via e-post direkt till handläggare. Det är viktigt att ärenden registreras/diarieförs när det initieras, och att allmänna handlingar registreras när de inkommer eller upprättas. Lagen medger att registrering av allmänna handlingar inte måste ske om de kan hållas så ordnade att man med lätthet kan avgöra om de inkommit eller upprättas. Vi anser dock att denna ordning inte kan uppnås om det inte finns aktuella dokumenthanteringsplaner (inkl. gallringsfrister), vilket inte finns i nuläget. Att inte fullt ut efterleva offentlighetsprincipen är allvarligt, då det kan innebära att allmänhetens insyn försvåras. Vi anser att det finns viss okunskap om vilka krav som lagen ställer på hanteringen av allmänna handlingar och om de interna rutiner som finns angivna i den administrativa handboken.

Vi anser att Platina inte används som avsett inom ärendeberedningen, vilket bland annat ger konsekvenser för dokumentationen av ärenden.

Vi kan inte avge någon bedömning om Platina är användarvänligt eller ej. Vi kan enbart konstatera att systemet innehåller de funktioner som behövs för att uppfylla lagens krav på registrering av allmänna handlingar. De påtalade problem med systemet som de intervjuade beskriver är allvarliga och landstingsstyrelsen bör vidta åtgärder för att utreda problemen närmare. Så länge som de interna reglerna anger att Platina ska användas, bör det användas. Att inte nyttja inköpta system är ett resursslöseri. Det nya lednings- och kvalitets-systemet kommer förhoppningsvis att förbättra hantering av handlingar. Vi anser att det är viktigt att det nya systemet fungerar mot Platina och tvärtom, så att det inte byggs upp separata system för landstingets dokumentation. Mer kunskap om offentlighet, registrering/diarieföring, regler för utlämnande av allmän handling m.m. behövs dock ändå, enligt vår bedömning.

Förslag till åtgärder:

- Landstingsstyrelsen bör utreda och åtgärda de problem som anses finnas med Platina för att säkerställa att det används.
- Landstingsstyrelsen bör säkerställa att berörd personal (handläggare m.fl) har tillräckliga kunskaper för att kunna använda Platina.
- Landstingsstyrelsen bör säkerställa att berörd personal (handläggare m.fl) och förtroendevalda ges kunskap om lagstiftningens krav på postöppning, registrering och hantering av allmänna handlingar.

3.2.2 Direktiv om innehåll inför och under beredningen

Den administrativa handboken innehåller normerande kvalitetskrav på vad ärendeberedningen och beslutsunderlag ska innehålla. Enligt landstingsfullmäktiges beslut 2000-06-29 ska alla ärenden innehålla;

- Syfte med ärendet
- Konsekvensbeskrivning av de förslag som läggs fram
- Vid behov jämförelser med hjälp av nyckeltal
- Förslag på alternativa lösningar

Vidare ska ärendet i förekommande fall vara avstämt mot fullmäktiges beslut om hälso-mässig prövning, miljöpolitiskt handlingsprogram och barncheck. Vad som avses med ”i förekommande fall” anges ej. Ärendet ska också vara avstämt med de brukargrupper som är berörda av beslutet. När handläggaren fått ärendet ska denne också informera initiativtagaren till ärendet vem som är handläggare, när och var beslut ska fattas.

Fullmäktiges skall-krav har kompletteras med beslut från landstingsdirektören som anger att beredningen ska kännetecknas av ”god kvalitet”, vilket innebär att de förslag som lämnas ska vara ”väl underbyggda, ”opartiska och tydliga”.

Få av intervjupersonerna kände igen fullmäktiges skall-krav och anser inte heller att dessa är fullt ut vägledande under beredningsarbetet. Varken resultatet av stickprovet eller genomgången av landstingsstyrelsen och utskottens kallelser och protokoll visar att alla skall-kraven efterlevs till fullo. Syftet med ärendet anges i princip alltid i form av en kortare bakgrund eller inledning till ärendet. I de flesta ärenden finns också någon form av

ekonomisk konsekvensanalys⁷ och ibland också brukar/patientkonsekvensanalys. Få förslag till beslut innehåller alternativa lösningar. Inte vid något tillfälle kan noteras att barncheck, miljöpolitiskt handlingsprogram eller hälsomässig prövning har stämts av på ett tydligt sätt. Det framgår inte heller tydligt hur ärenden har stämts av med brukargrupper eller andra berörda.

Att fullmäktiges skall-krav inte efterlevs uppges bero på att de inte är kända och tidsbrist, men också att kraven inte längre är helt relevanta. Sedan det att fullmäktige antog skallkraven har synpunkterna på vad som bör belysas i ett beslutsunderlag förändrats. Andra områden som ses som viktiga att ta upp i beredningen är jämställdhet och hållbarhet. Det har också funnits problem med att implementera hur exempelvis barncheck ska stämmas av, vilket har gjort att den aldrig fått fäste i ärendeberedningen.

Trots att skallkraven från fullmäktige inte efterlevs fullt ut anser de intervjuade att det ofta är tydligt hur beredningen/utredningen ska ske och vad som bör finnas med i beslutsunderlaget. Det uppges finnas en muntlig diskussion mellan handläggaren och dennes chef, eller mellan landstingsdirektören och chefen, om vad beredningen ska omfatta. Om det finns oklarheter kan ärendet lyftas till utskott, beredning eller till landstingsstyrelsen, som då har möjlighet att lämna fler direktiv. Större ärenden tas ofta upp för information i landstingsstyrelsen innan de blir beslutsärenden vid något senare sammanträde. De direktiv som ges vid de politiska sammanträdena formaliseras däremot sällan som beslut i protokoll utan lämnas främst muntligt.

För vissa större ärenden/utredningar upprättas ofta skriftliga projektdirektiv. Ofta författas direktiven av handläggaren, innan de godkänns av utskott, styrelse eller landstingsdirektören.

Tidsdirektiv (stoppdatum för när ärendet ska vara klart) sätts i många fall redan vid initieringen av ärendena. Handläggaren meddelas det direkt när ärendet fördelas. Genomgående ger landstingsstyrelsen tidssatta utredningsuppdrag.

3.2.2.1 Revisionell bedömning

Vi bedömer att landstingsstyrelsens styrning och uppföljning av kvaliteten i beredningen och av beslutsunderlagen inte är tillräcklig. Vi kan inte avge någon bedömning om beredningen och beslutsunderlagen är ”dålig” eller ”bra”, vi kan enbart bedöma att fastställda normer för vad som ska ingå i ärendena inte efterlevs. Detta kan innebära risker för underlagens kvalitet. Vi anser också att det finns risker för att de som är berörda av ett ärende inte kommer till tals.

⁷ Den ekonomiska analysen genomförs inte alltid i form av beräkningar av belopp i kr. Istället ges den ofta i form av ”förändringen kommer att innebära stora kostnader” dvs. mer allmänna bedömningar av de ekonomiska konsekvenserna.

Brist på tid och hög arbetsbelastning används som delförklaringar till varför inte beredningsarbetet präglas av fullmäktiges fastställda krav. Vi anser att fastställda krav på beredningens innehåll och kvalitet, sparar tid och resurser. Ju tydligare direktiven är, desto lättare blir handläggarens arbete.

Vi anser att protokollen från utskotten visar att de är aktiva i sitt beredningsuppdrag och att de också ger direktiv till sina tjänstemän inför den fortsatta beredningen. Detta ser vi som positivt. Vi anser dock att det finns en utvecklingsmöjlighet i sättet hur politiska direktiv formaliseras i utskotten och styrelsen. Merparten av direktiven ges muntligt, men vi anser att det finns stora fördelar med att ha dessa skriftligt i beslut eller i separata beredningsdirektiv. Skriftliga underlag minskar alltid risken för feltolkningar. De är också bra för transparensen i ärendet, genom att de exempelvis skapar förståelse varför beredningen undersökt vissa alternativ men inte andra. Skriftliga underlag kan också bidra till att formalisera dialogen mellan förtroendevalda och tjänstemän, vilket i sin tur kan bidra till en förbättrad roll- och ansvarsfördelning.

Vi ser också en förbättringsmöjlighet i utskottens administration. Bland annat har vi noterat att uppdrag ibland formuleras som ett beslut och ibland enbart i ”löptexten” i ärendebeskrivningen. Utskotten är en viktig del av beredningen av ett ärende och därför är det lämpligt att även deras beredning kan läggas till akten/Platina. Vi förordar bland annat korrekta beslutsformuleringar och att diarienummer används genomgående.

De formella krav som ställs på beredningens innehåll ska också vara det som stäms av i kvalitetssäkringen. Därför, anser vi, kan det vara lämpligt att direktiven också kompletteras av att ärendet åtminstone ska vara juridiskt belyst och avstämt mot landstingsplanen.

Förslag till åtgärder:

- Landstingsstyrelsen bör säkerställa efterlevnaden av fullmäktiges krav på vad ett ärende ska innehålla och säkerställa att detta präglar beredningsprocessen.
- Landstingsstyrelsen bör fortsätta att utveckla arbetet med att ge direktiv till utskott och tjänstemän inför beredningen av ärenden. Bland annat bör dokumentationen av direktiv förbättras exempelvis i utskottsprotokoll och i landstingsstyrelsen.

3.2.3 Övriga administrativa krav på ärendena

Den administrativa handboken ställer flera krav på vad som ska registreras med ärendet;

- Vem som är handläggare och om det skulle förändras
- Om flera enheter är inblandade, vilka de är
- Om man har skickat någon skrivelse på remiss, till vem, när man förväntar svar
- Vilket organ som ska fatta beslut

- Datum för dessa beslut
- Kontakter med den som initierat ärendet ex. den som lämnat in ett medborgarförslag
- Färdigställda handlingar av värde för ärendet.

Det är den ansvarige handläggaren som svarar för att uppgifterna finns och att dessa registreras eller ändras vid behov. Efter genomgång av ett antal ärenden kan vi konstatera att enbart delar av ovan nämnda uppgifter finns registrerade för respektive ärende. Få av de intervjuade handläggarna uppger att de är medvetna om vad som är deras ansvar som handläggare. Det sker ingen regelbunden information till nyanställda handläggare om hur de ska arbeta och det råder också motstridiga åsikter om det är sekretariatet eller ansvarig chef som ska genomföra introduktionen av beredningsrutiner etcetera. En stor del av materialet som tas fram i ett ärende samlas oftast i ansvarig handläggares pärmar eller egen hårddisk/katalog snarare än i Platina eller ärendeakt.

Handläggaren är också ansvarig för att handlingar diarieförs och att rensa ärendet före arkivering. Inte heller detta uppges ske regelbundet av handläggarna. Handläggaren ska också säkerställa att ärenden markeras som avslutade i Platina.

3.2.3.1 Revisionell bedömning

Vår bedömning är att landstingsstyrelsens styrning och kontroll av efterlevnaden av de krav som ställs i den administrativa ärendehandboken inte är tillräcklig. Platina är tänkt att hantera alla handlingarna i flödet från att ärendet skapas till kallelser, protokoll och till dess att ärendet slutligen ska arkiveras.

Handläggarna har ett stort ansvar och är tyvärr inte medvetna om alla sina uppgifter, vilket är en brist. Vi anser att det kan behövas en genomgång av om arbetsfördelningen är korrekt eller om det går att omfördela delar av ansvaret. Enligt vår mening handlar det om att säkerställa att landstingsstyrelsens tillgängliga resurser nyttjas på bästa sätt utan det uppstår brister i beredningen och efterlevnaden av administrativa regler och rutiner.

Förslag till åtgärder

- Landstingsstyrelsen bör fortsätta att se över och utveckla/tydliggöra ansvars- och arbetsfördelningen mellan handläggare och administrativ stödpersonal.

3.2.4 Kompetens och intern samverkan

Det finns en klar upplevelse av att det finns rätt grundkompetenser inom organisationen för att säkerställa tillräcklig faktakvalitet i landstingsstyrelsens beslutsunderlag. Samtliga intervjuade stabschefer anser att de har tillräcklig kompetens inom sina staber för att kunna hantera de ärenden som fördelas till dem. Däremot finns det önskemål från tjänstemannaled om att anställa fler renodlade utredare eller låta kompetensutveckla några handläggare, för att kunna öka landstingets kompetens i utredningsmetoder etc. vilket skulle ge

mer utvecklade underlag (bland annat fördjupade konsekvensanalyser) och troligtvis även snabbare beredningsprocesser. Vidare anser de intervjuade att det alltid finns behov av regelbunden utbildning i de lagar som styr kommuner och landsting, exempelvis kommunallagen och förvaltningslagen, särskilt vid nyanställningar och för de som inte är ”rena ärendehandläggare”.

Genom att huvuddelen av beredningen av ärenden för styrelsen och fullmäktige har centraliserats till landstingsdirektören, biträdande landstingsdirektören och ledningsstaberna, anser de flesta intervjuade att de i stort vet vilka ärenden som pågår. Detta uppges underlätta den interna samverkan. Det är i huvudsak mellan staberna som samverkan i ärendeberedningen sker. Det uppges sällan uppstå problem i samverkan. Verksamhetsområdena har mindre insyn i den allmänna ärendehantering till landstingsstyrelsen genom att de inte informeras regelbundet om inkomna ärenden etc. De anser sig också vara längre från landstingsstyrelsen. Däremot upplever de att de får ett bra stöd från sekretariatet och Landstingsdirektören om de har frågor kring sitt uppdrag. Verksamhetsområdescheferna får också allmän information om aktuella pågående frågor via ledningsgruppen som träffas månadsvis. Det finns önskemål om att utveckla deras insyn i vilka ärenden som har initieras, bland annat för att förbättra samverkan.

3.2.4.1 Revisionell bedömning

Vi kan konstatera att det inte uppfattas finnas några större brister i personalens kompetens. De utvecklingsbehov som anses finnas rör metodologiska kunskaper, kunskaper som skulle kunna bidra till att fördjupa kvaliteten på underlagen och effektivisera beredningarna. Landstingsstyrelsen bör överväga de förslag som finns om hur kompetensen om utredning och beredning kan förbättras.

Inte heller samverkan bedöms vara ett problem, även om den ibland begränsas av hög arbetsbelastning hos handläggarna. Vi konstaterar att dialogen mellan staberna anses vara god, vilket också torde vara positivt för möjligheterna att samverka. Vi anser att stabscheferna borde nyttja sin information om initierade ärenden till att verkligen diskutera var det finns samordningsmöjligheter mellan staberna. Det kan också vara lämpligt att verksamhetsområdescheferna ges mer information om pågående ärenden för att öka samverkan mellan dem.

Förslag till åtgärder

- Landstingsstyrelsen bör fortsätta att kompetensutveckla sin personal för att säkerställa att rätt handläggarkompetens finns för beredningen av landsstingets ärenden.
- Landstingsstyrelsen bör fortsätta att utveckla den interna samverkan mellan ledningsstaber och verksamhetsområden.

3.2.5 Arbetsbelastning

Arbetsbelastningen på handläggare och administration beskrivs som hög både av dem inom administrationen och av de intervjuade förtroendevalda. Alla ärenden uppfattas ha samma höga prioritet. Det sker ingen egentlig uppföljning av arbetsbelastningen hos de enskilda tjänstemännen och det sker inte heller någon regelmässig uppföljning som säkerställer att ärenden ej blir liggande längre perioder innan beslutsunderlag tas fram.

I diariet för 2009 finns 1514 ärenden diarieförda. Vid stickprovet i diariet, 2010-05-12, var 839 av dessa "avslutade", 37 "klara för beslut" och 680 "under beredning". Att så många fortfarande var registrerade som "under beredning" förklaras bero på att ingen har avslutat ärendena i Platina, fastän de i praktiken inte är föremål för någon ytterligare beredning eller politisk behandling. Det är handläggarens ansvar att avsluta ärendet när det är färdigt.

De ärenden som ingick i stickprovet visar att dessa har avslutats inom några veckor som snabbast och upp till 1,5 år som längst. För majoriteten av ärendena i stickprovet har beredning fram till slutligt beslut tagit 4-8 månader.

3.2.5.1 Revisionell bedömning

Vi kan konstatera att det finns en genomgående upplevelse av att administrationen har en hög arbetsbelastning. Att bedöma arbetsbelastningen i sig har inte ingått i granskningen.

För att kunna mäta handläggningstider/beredningstider och effektiviteten i administrationen är det viktigt att ärenden diarieförs när de initieras och att de avslutas när de är slutbehandlade.

Vi anser att det kan vara lämpligt att respektive verksamhetschef och stabschef ansvarar för att följa vilka ärenden som är pågående (oavslutade) inom sitt område, en uppföljning som vi idag anser att det finns brister i. Det är också lämpligt att åtminstone beredningsmötet inför styrelsesammanträdena ges en information om läget för de pågående ärendena och när de väntas bli färdiga för politisk behandling. Det skulle också ge de förtroendevalda en möjlighet att styra prioriteringen av ärendena.

Förslag till åtgärder:

- Landstingsstyrelsen bör utforma rutiner som säkerställer att ärenden diarieförs vid initiering och avslutas när det är slutbehandlat. Diariet bör gås igenom för att avsluta ärenden som är färdiga men som står som pågående i diariet.
- Landstingsstyrelsen bör utforma rutiner som säkerställer att det finns en uppföljning av pågående ärenden för att motverka att ärenden blir liggande i beredningsfasen.

3.2.6 Kvalitetssäkring och avstämning

Alla ärenden ska föredras för landstingsdirektören av berörd chef och undertecknas innan de inlämnas. Alla ärenden ska också underhand vara avstämnda med den politiska ledningen i form av beredning eller styrelse. Dessa regler är välkända inom organisationen, men genom att beredningsprocessen oftast präglas av tidsbrist efterlevs de ej fullt ut. Det är således inte säkert att alla beslutsunderlag är formellt avstämnda. I princip alla ärenden passerar dock beredningsmötet innan styrelsen, om de inte läggs fram som extra ärenden vid sammanträdet.

När ärendena är avstämnda ska de lämnas till sekretariatet som genomför en kvalitetssäkring av beslutsformuleringar och att rätt mallar har används. Flera av de intervjuade tror att sekretariatet också svarar för juridiska och andra mer innehållsmässiga avstämningar av underlaget. I den mån det finns tid kan juridiska avstämningar göras, men ofta finns inte det tidsutrymmet för sekretariatet.

3.2.6.1 Politisk avstämning

Som tidigare kommenterats sker en del av beredningen av ärenden inom utskotten och fullmäktigeberedningarna. I protokollen från dessa kan noteras att de ger olika uppdrag och ställningstaganden till den fortsatta hanteringen av ärendet och inför att de formulerar sitt förslag i ärendet. Det varierar stort om det finns dokumentation från utskotten i Platina. Allt protokollförs inte och alla ärenden i utskotten har inte heller diarienummer, vilket gör att det är svårt att följa ett ärende utan att behöva läsa alla utskottsprotokoll.

Alla ärenden bereds ej av utskott eller fullmäktigeberedningar. För dessa ärenden behövs andra former för politisk avstämning. Det är uttalat att politiska avstämningar ska ske mellan landstingsdirektören och de förtroendevalda. Intervjuerna tyder dock på att avstämningar ofta också sker mer informellt direkt mellan handläggare och de förtroendevalda - vanligtvis majoriteten.

Majoritetspartiernas landstingsråd har regelbundna möten med landstingsdirektören och biträdande landstingsdirektör. Mötena syftar till att diskutera och informera om allmänna frågor och ärenden och diskutera olika frågeställningar som kan ha uppstått. Motsvarande möten mellan landstingsdirektörerna och oppositionsrådet finns ej och det finns en upplevelse bland oppositionen att de har begränsad insyn i beredningsarbetet.

Alla ärenden ska genomgå en sista politisk avstämning inför landstingsstyrelsens sammanträden oavsett om de redan har varit föremål för beredning i utskott eller fullmäktigeberedning. Ärendena ska då ha varit avstämnda med landstingsdirektören. Styrelseberedningsmöte hålls någon vecka innan landstingsstyrelsens sammanträde. Senast dagen före beredningen ska det finnas ett första material om ärendena. Det finns en politisk upplevelse av att en del av ärendena har hållit ojämn kvalitet och att vissa ärenden ibland inte alls är färdiga för beslut, trots att det då ska ha varit avstämt och kvalitetssäkrat i många led.

Hur styrelsen ska hantera fullmäktigeberedningarnas beredningar och förslag till beslut diskuterats löpande. Ibland har styrelsen föreslagit avslag på beredningens förslag och ibland föreslagit fullmäktige att återremittera ärendet till beredningen. Det uppges finnas en otydlighet hur styrelsens ska hantera beredningarnas beslutsunderlag.

3.2.6.2 Revisionell bedömning

Vi bedömer att det finns goda förutsättningar för en effektiv kvalitetssäkring, men att den i nuläget inte fullt ut är effektiv och ändamålsenlig.

Regelverket kring kvalitetssäkring och avstämning är utformat på ett bra sätt och med ett gott syfte. Det är positivt att det finns flera nivåer för kvalitetssäkring samt att det också är klart att alla underlag ska stämmas av inför den politiska behandlingen. Vi bedömer emellertid att det saknas kunskap om *vad* respektive nivå ska stämma av och att tidsbristen i ärendeberedningen gör att flera kvalitetssäkringsnivåer ibland missas eller förbigås. I förlängningen kan detta leda till att underlagen inte håller tillräcklig kvalitet.

Vi anser att det behövs ett förtydligande av rollerna inom kvalitetssäkringen av underlagen och ett förtydligande av vilket mandat och ansvar varje ”nivå” i kvalitetssäkringen har. Rent generellt är det också oroväckande att tidsbristen uppfattas så påtaglig inom ärendeberedningen att alla ärenden inte ens hinner kvalitetssäkras ens av ansvarig chef.

En av fördelarna med att vara i majoritet är att insynen i ärendeberedningen vanligtvis är god. Ett sätt att ändå hålla isär *insyn* från *politisk beredning* under den pågående *tjänstemannaberedningen*, kan vara att försöka utforma rutiner för att politiska avstämningar sker så formellt som möjligt. Annars finns en risk att rollerna sammanblandas och att tjänstemännen skriver fram rena politiska dokument.

Vi vill särskilt betona att det är styrelsen som avgör om ärendet innehåller tillräckligt med underlag för att styrelsen ska fatta beslut. De ärenden som är dåligt beredda bör återremitteras med direktiv om vad som ska kompletteras i beslutsunderlaget. Det är också styrelsen som avgör om ärenden från fullmäktigeberedningarna är tillräckligt beredda för att föras vidare till landstingsfullmäktige. Styrelsen har därför en juridisk möjlighet att återremittera ärenden till fullmäktigeberedningarna. Vi konstaterar att rollfördelningen mellan styrelsen och fullmäktigeberedningarna kan utvecklas i detta avseende.

Förslag till åtgärder

- Landstingsstyrelsen bör hitta rutiner som säkerställer att kvalitetssäkringen sker enligt de rutiner som är fastställda och mot de krav på innehåll (kvalitet och direktiv) som finns.

3.2.7 Stickprov av ärenden

För att skapa en helhetsbild av ärendeprocessen har ett antal stickprov genomförts. Stickprovsgranskningen omfattar inte en bedömning av underlagets kvalitet utan syftar i första hand till att fastställa om den administrativa handbokens regler och rutiner följs. Resultatet är en del av iakttagelserna i denna rapport och varje ärende redovisas därför inte separat i någon särskild sammanställning.

Det sammanfattande resultatet av stickprovet i Platina visar att det finns brister i efterlevnaden av regelverket i den administrativa handboken. Några av våra iakttagelser;

- Avstämmningar med berörda dokumenteras ej genomgående, varpå det är svårt att veta vem/vilka som eventuellt har kontaktats i ärendet. Det kan därför saknas beredningsunderlag som exempelvis dokumenterade svar från sakkunniga eller kontakter med brukarrepresentanter.
- Rent generellt är det få handlingar i varje ärende.
- Det saknas beslut och dokumentation från utskottens hantering av ärendena och i vissa fall även från beredningarnas arbete med ärendet. Det är svårt att avgöra vilka instanser som beredit ärendet.
- Några allmänna handlingar är efterregistrerade. I något fall har en allmän handling blivit liggande i 6 månader innan den diarieförts.
- Ärenden fördelas vanligtvis samma dag de inkommit. I något fall har ärendet fördelats till många olika handläggare innan dess att slutlig handläggare fastställts. I ett annat fall har ärendet blivit liggande hos chef innan det fördelats vidare, vilket bland annat förlänger beredningstiden.
- Det finns en osäkerhet om ”rätt version” av fastställda dokument finns i Platina, ärendeakten eller i handläggares dator.

Stickprovet visar också att det finns handläggare som följer flera av handbokens regler och rutiner både vad gäller att dokumentera beredningen av ärendet och att samla viktiga handlingar i Platina. För dessa få ärenden har det varit lätt att följa hur ärendet och beslutsunderlagt har vuxit fram – dvs. transparensen är hög.

3.2.7.1 Revisionell bedömning

Vår bedömning är att stickproven styrker att de interna regler som finns för ärendeberedning och registrering av allmänna handlingar inte efterlevs, vilket stödjer våra tidigare bedömningar i denna granskning.

Vi är medvetna om att det i de flesta ärendena troligtvis finns ytterligare dokumentation

som visar hur förslaget har arbetats fram. Materialet finns dock inte i Platina, utan gissningsvis i handläggarens pärmar eller hårddisk. Detta har inte bara försvårat vårt stickprov utan strider också mot de interna regler som är antagna. Ett sådant förfarings sätt kommer att försvåra framtida arkivvård och forskning.

4 Sammanfattande revisionell bedömning och åtgärdsförslag

Utifrån de gjorda granskningsiakttagelserna, är vår sammanfattande bedömning att landstingsstyrelsen inte har säkerställt en fullt ut ändamålsenlig och effektiv beredning av ärenden i enlighet med lagstiftning, gällande riktlinjer och allmän praxis.

Den administrativa handboken är ett detaljerat regelverk för landstingets administration och samlar de flesta rutiner och regler som behövs för att tillskapa en effektiv beredningsprocess som både uppfyller interna krav på kvalitet och externa krav från lagstiftningen. Vi anser att det är mycket positivt att det finns en normerande handbok som syftar till att styra hela administrationen och kvaliteten i ärendeberedningen. Den borde kunna fungera som ett stöd för både handläggare, chefer och förtroendevalda i det dagliga arbetet. Vår bedömning att rutiner och regler i handboken inte efterlevs fullt ut. Vi anser att det behövs en bättre kunskap hos personalen om varför rutinerna finns och vad de bidrar till. Om rutinerna är fel, dvs. det finns andra arbetssätt som är bättre, bör det naturligtvis påtalas och förändras, men så länge som detta är det dokument som är antaget, bör det efterlevas. Därför rekommenderar vi att landstingsstyrelsen säkrar uppföljningen och kontrollen av efterlevnaden av det regelverk som är beslutat.

Nedan kommenteras respektive revisionsfråga särskilt. Kommentarererna bygger på tidigare redovisade iakttagelser och revisionella bedömningar:

Sker fördelning av ärenden som ska beredas på ett ändamålsenligt sätt?

Fördelningen av ärenden sker på ett i huvudsak ändamålsenligt sätt. Det finns tydliga rutiner som till stora delar efterlevs. Fördelningen av ärenden sker på ett snabbt sätt till ansvarig chef som då får möjlighet att välja handläggare utifrån deras arbetsbelastning och kompetensprofil. Det är också positivt att stabschefgruppen informeras om inkomna ärenden. Detta torde bidra till att minska risken för att ärenden fördelas fel.

Sker en ändamålsenlig samordning mellan handläggarna då flera olika kompetenser krävs?

Delvis. Genom att stabschefgruppen informeras om inkomna ärenden finns det goda möjligheter att samordna de kompetenser som behövs för att ge ärendet en bra beredning. Däremot vill vi betona att det framkommit önskemål om ökade metodologiska kunskaper. Tid och begränsat antal utredare/handläggare är två faktorer som kan innebära begränsningar i möjligheterna till att samordna kompetenser.

Styrs och följs handläggningen upp på ett ändamålsenligt sätt?

Nej, detta sker ej på ett fullt ut ändamålsenligt sätt. Det finns regler och rutiner som är tydliga och i princip också ändamålsenligt utformade, men dessa efterlevs ej fullt ut. Det saknas också generell kunskap om vem som ansvarar för vad i ärendeberedningen och vem det är som rent generellt är ansvarig för att handläggarna följer de fastställda reglerna. Vidare anser vi att en mer formaliserad uppföljning av pågående ärenden bör införas för att förhindra att ärenden ”faller mellan stolarna” eller inte bereds inom skälig tid.

Tillvaratas synpunkter från de som ärendena berör?

Vi kan inte styrka att synpunkter från berörda tas tillvara på. Åtminstone visar inte vårt stickprov eller de gjorda intervjuerna på att det finns en regelbundenhet i att tillvarata synpunkter från exempelvis brukargrupper och inte heller att eventuell dialog dokumenteras i ärendeakter. Här finns ett tydligt utvecklingsområde för landstingsstyrelsen.

Finns det fungerande rollfördelning mellan förtroendevalda och tjänstemän?

Nej, det finns inte en fullt ut ändamålsenlig rollfördelning. Vi ser främst ett behov av att formalisera politiska direktiv och avstämningar av beslutsunderlag. Vi anser att när utskott och landstingsstyrelsen ger direktiv så bör det tydliggöras i protokollet eller i särskilda beredningsdirektiv. Vi vill framhålla att tjänstemännens ansvar är att skriva fram ett faktaunderlag.

Hur sker kvalitetssäkring av ärenden inför beslut? (t.ex. allsidig belysning, saklighet, tydlighet, legalitet, vilka som föredrar ärendena)

Kvalitetssäkringen sker inte på ett fullt ut ändamålsenligt sätt. Vi anser att rutinerna och regelverket kring kvalitetssäkring till stora delar är bra utformat, men efterlevs ej fullt ut i praktiken. Det finns också en osäkerhet mot vad kvalitetssäkringen ska ske och vem som ska kvalitetssäkra vad gällande beslutsunderlaget. Vi ser ett klart behov av att kvalitetssäkringen förtydligas. Varje underlag bör kvalitetssäkras mot gällande regelverk. Vi föreslår att kvalitetssäkringen också alltid kompletteras med en avstämning mot landstingsplanen och mot juridiska krav.

Hur hanteras alternativa lösningar?

- Hur sker urvalet av vilka alternativa förslag/lösningar som ska presenteras för det beslutande organet?

- I vilken utsträckning redovisas alternativa förslag/lösningar?

Vi har svårt att styrka att alternativa lösningar förekommer i någon större utsträckning då dokumentationen av beredningen inte sker enligt gällande regler. Alternativa lösningar uppges vara föremål för diskussion både i/under tjänstemannaberedning och i avstämningar med politiken, men prioriteras och sorteras bort, så att det i slutfasen vanligtvis endast finns ett förslag. Det finns tydliga önskemål om fler alternativa förslag – både från politiken och från tjänstemannahåll. Vi anser att fler alternativa förslag skulle vara positivt.

Förslag till åtgärder:

Landstingsstyrelsen bör:

- Fortsätta att utveckla det interna regelverket för ärendeberedning och ärendehantering för ökad effektivitet och ändamålsenlighet. Utvecklingen bör ske i samråd mellan politikernas önskemål på kvaliteten i underlagen, sekretariatets kunskap om gällande lagar och tjänstemännens/handläggarnas synpunkter och förutsättningar
- Utredda och åtgärda de problem som anses finnas med Platina för att säkerställa att det används.
- Landstingsstyrelsen bör säkerställa att berörd personal (handläggare m.fl) har tillräckliga kunskaper för att kunna använda Platina
- Säkerställa att berörd personal (handläggare m.fl) och förtroendevalda ges kunskap om lagstiftningens krav på postöppning, registrering och hantering av allmänna handlingar.
- Säkerställa efterlevnaden av fullmäktiges krav på vad ett ärende ska innehålla och att detta präglar beredningsprocessen.
- Fortsätta att utveckla arbetet med att ge direktiv till utskott och tjänstemän inför beredningen av ärenden. Bland annat bör dokumentationen av direktiv förbättras exempelvis i utskottsprotokoll och i landstingsstyrelsen.
- Fortsätta att se över och utveckla/tydliggöra ansvars- och arbetsfördelningen mellan handläggare och administrativ stödpersonal.
- Fortsätta att kompetensutveckla sin personal för att säkerställa att rätt handläggarkompetens finns för beredningen av landsstingets ärenden.
- Fortsätta att utveckla den interna samverkan mellan ledningsstaber och verksamhetsområden.
- Utforma rutiner som säkerställer att ärenden diarieförs vid initiering och avslutas när det är slutbehandlat. Diariet bör gås igenom för att avsluta ärenden som är färdiga men som står som pågående i diariet.
- Utforma rutiner som säkerställer att det finns en uppföljning av pågående ärenden för att motverka att ärenden blir liggande i beredningsfasen.

- Utforma rutiner som säkerställer att kvalitetssäkringen sker enligt de rutiner som är fastställda och mot de krav på innehåll (kvalitet och direktiv) som finns.

Övriga iakttagelser i anslutning till genomförd granskning

I granskningsarbetet har vi konstaterat att det saknas antagna dokumenthanteringsplaner/gallringsplaner för en del av landstingets verksamhet. Det saknas därmed dokument som ska finnas enligt svensk lag. Varje myndighet har ansvar för sina handlingar, men det praktiska arbetet med att ta fram dessa dokument bör åligga ansvariga i respektive verksamhet och ledningsstab, med stöd från landstingets arkivarie.

Umeå 2010-06-21

Karolina Johansson
Revisionskonsult

Maj-Britt Åkerström
Certifierad kommunal revisor

Bilaga 1

Intervjuade

Namn	Befattning/uppdrag	Kommentar
Robert Uitto	Landstingsråd	s
Mona-Lisa Norrman	Landstingsråd	v
Marianne Larm Svensson	Landstingsråd	c
Bernt Söderman	Ledamot, landstingsstyrelsen, utskott, landstingsfullmäktige	<i>Telefonintervju</i>
Karin Strandberg Nöjd	Landstingsdirektör	
Nina Fällbäck Svensson	Biträdande landstingsdirektör	
Helge Jonsson	Chef Ledningsstab sekretariat	
James Winoy	Utredare	
Marianne Broman	Ledningsstab sekretariat Registrator	
Annette Högstedt	Ledningsstab sekretariat Arkivarie	<i>Bistått med kompletterande upplysningar ang. delegation och dokumenthantering</i>
AnnaKerstin Lejonklou	Vårdstrateg Ledningsstab utveckling hälso- & sjukvård	
Karin Jonsson	Chef Ledningsstab sekretariat	
Ulla Svedinger	Verksamhetsområdeschef Område medicinsk diagnostik och teknik	
Ingela Jönsson	Ekonom/utredare Ledningsstab utveckling hälso & sjukvård	
Jan Rönngren	Ledningsstab regional utveckling	
Ingrid Printz	Kulturchef tillförordnad Område kultur	
Marianne Ottersgård	Regional strateg Ledningsstab regional utveckling	

Tommy Renström

Verksamhetsområdeschef

Primärvården stab

Björn Ahlnäs

Personalchef

Ledningsstab personal