

## Landstingets ärende- och beslutsprocess

### Sammanfattning

Denna granskning har omfattat hantering enligt riktlinjen för landstingets ärende- och beslutsprocess. Processen är en del av systemet för styrning, uppföljning och intern kontroll. Det pågår för närvarande aktiviteter på olika nivåer i landstinget för att utveckla och förbättra styrning, uppföljning och intern kontroll. Som ett led i detta arbete har riktlinjen ”*Ansvarsfördelning i ärende- och beslutsprocessen*” tagits fram.

I rapporten redovisas iakttagelser avseende roller i processen, kriterier för när en fråga ska behandlas i ärende- och beslutsprocessen samt uppföljning och utvärdering.

Vår granskning har lett till följande iakttagelser:

- I riktlinjen saknas en utvecklad definition av begreppet ärende samt kriterier för när en fråga ska hanteras som ett ärende i enlighet med riktlinjen. Detta kan leda till att likartade frågor inte hanteras på ett enhetligt sätt.
- I riktlinjen saknas kriterier för vilka fora som respektive ärende ska passera i beslutsprocessen. Vi har tagit del av dokumentation som visar roller för ledningsgrupper och chefer. Informationen finns dock inte tillgänglig i landstingets ledningssystem.
- I riktlinjen finns rubriken ”*Verkställa och följa upp*”. I avsnittet saknas en rutinbeskrivning för hur uppföljning ska genomföras. Vidare saknas i riktlinjen rutiner för att återrapportera genomförandet av beslut till aktuellt beslutsforum.
- I en tillfredsställande styrning, uppföljning och intern kontroll ingår att följa upp om befintliga rutiner efterlevs och att utvärdera om det finns behov av att förändra dessa. Någon sådan rutin ingår inte i riktlinjen.

Vi anser att synpunkterna i denna rapport kan behöva beaktas både i den fortsatta utvecklingen av ärende- och beslutsprocessen och utvecklingsinsatserna avseende styrning, uppföljning och intern kontroll som helhet.

## Bakgrund

Landstingets revisorer ansvarar för att genomföra årlig granskning av landstingets samtliga verksamheter. I revisionsplanen för verksamhetsåret 2012 har revisorerna aktualiserat en granskning av landstingsstyrelsens styrning, uppföljning och interna kontroll. I den granskningen ingår som en del att bedöma om landstingsstyrelsens ärende- och beslutshandling sker på ett ändamålsenligt sätt.

Landstingets revisorer granskar årligen hur landstingsstyrelsen hanterar fullmäktiges beslut. Det är viktigt att fullmäktige får återkoppling av avseende genomförandet av fattade beslut och att styrelsen har en process som säkerställer en regelmässig uppföljning och åiterrapportering.

År 2011 startades ett utvecklingsarbete som syftar till att utveckla, effektivisera och kvalitetssäkra ärende- och beslutsprocessen. I revisorernas rapport om fullmäktiges beslut under 2011 noterades att det nya ärendehanteringssystemet inte haft någon betydande påverkan under 2011.

## Syfte och revisionsfrågor

Syftet är att granska de nya rutiner som införts med anledning av att ett nytt ärendehanteringssystem införs under 2011 – 2012. Den övergripande revisionsfrågan är om landstingsstyrelsen har säkerställt en effektiv, systematisk och kvalitetssäkrad ärendehantering.

Granskningen ska ge svar på följande revisionsfrågor:

Finns ändamålsenliga rutiner som säkerställer

- att ärenden väcks, bereds och fastställs i rätt instanser och med ett kvalitetssäkrat underlag?
- tydliga roller, ansvar och befogenheter i ärende- och beslutsprocessen?
- en systematisk dokumentation av ärenden, beslut och beslutsunderlag?
- uppföljning av fattade beslut?
- åiterrapportering av fattade beslut?
- att beslut vid behov omprövas?

## Avgränsning

Granskningen har avgränsats till den ärende- och beslutsprocess som tillämpats från 31 augusti 2012.

### **Revisionskriterier**

Granskningen har utgått från landstingsstyrelsens roll och ansvar enligt 6 kap. kommunallagen och det reglemente som fullmäktige har fastställt för landstingsstyrelsen.

### **Ansvarig nämnd**

Landstingsstyrelsen är ansvarig nämnd för landstingets verksamhet. Styrelsen ansvarar också för styrning, uppföljning och intern kontroll.

### **Metoder**

Granskningen har genomförts i form av dokumentanalys och genom intervjuer. Granskningen har också omfattat att följa några ärenden genom ärende- och beslutsprocessen.

### **Resultat**

I kommunallagen regleras beredningstvävet vad gäller fullmäktiges ärenden i 5 kap. 26-28 §§. Landstingsstyrelsen har det yttersta ansvaret för att se till att fullmäktige har ett beslutsunderlag i varje enskilt ärende. Detta innebär att styrelsen inte får förbigås i beredningen av fullmäktiges ärenden. Det är därför också styrelsen som avgör när ett ärende ska tas upp i fullmäktige.

I granskningen har konstaterats att det pågår ett utvecklingsprojekt inom landstinget för att utveckla ärendehantering. Projektet "Ökad kvalitet och effektivitet i ärende- och beslutsprocessen" startade hösten 2011 och syftade till att:

- identifiera och tydliggöra ärendeflödet inom beslutsprocessen
- effektivisera och modernisera beslutsprocessen, bland annat genom att förkorta beslutsfasen, förlänga beredningsfasen och kompetenssäkra handläggarrollen.

### **Styrdokument**

Hösten 2011 startade ett projekt med två huvudsyften: att identifiera och tydliggöra ärendeflödet inom beslutsprocessen och att effektivisera och modernisera beslutsprocessen. I den senare delen ingick bland annat att förlänga beredningsfasen och att förkorta beslutsfasen samt att kompetenssäkra handläggarrollen.

Som ett resultat av projektet utarbetades ett förslag till riktlinje avseende ärende- och beslutsprocessen samt ett presentationsmaterial som föredrogs för styrelsen.

Det styrdokument som togs fram, i form av riktlinje avseende ”Ansvarsfördelning i ärende- och beslutsprocessen”, fastställdes av landstingsdirektören den 31 augusti 2012. Dokumentet beskriver de olika delarna i ärendehanteringsprocessen. Riktlinjen reglerar allt från postöppning och upprättande av handling till arkivering. I dokumentet beskrivs också relativt ingående vad som ska ske i olika skeden av ärendehanteringsprocessen och vilken funktion som har ansvar för att ärendet hanteras på rätt sätt.

I samband med att den nya riktlinjen implementerades genomfördes tre utbildningsdagar för berörda handläggare. Det har även utarbetats en checklista över de moment som ingår i ärendehanteringsprocessen. Denna checklista syftar till att ge handläggarna stöd i ärendehantering.

Riktlinjen omfattar följande delar:

*Postöppning/sortering och registrering.* Inkomna och upprättade handlingar får ett diarienummer och en så kallad ärendemening i vilken ärendets huvudsakliga innehåll beskrivs.

*Instyrning och fördelning.* En grupp sammanträder två gånger i veckan och fördelar inkomna/aktuella ärenden för beredning. Gruppen ska enligt riktlinjen bestå av bestående av administrativ chef, sekreterare i landstingsdirektörens ledningsgrupp samt registrator. I gruppen ingår också en jurist. Fördelningen kan i vissa fall ske direkt till en person/handläggare och i andra fall går ärendet till aktuell stab eller landstingsdirektörens ledningsgrupp för att utse handläggare.

*Beredning och dialog.* För ärenden som ska beslutas i ledningsgrupper och politiska instanser upprättas en mötesplanering för att hanteringen ska gå rätt till och ske i rätt ordning. Ärendenas mötesplanering ingår i Instyrningsarket, vilket är en slags årlig kalender som finns tillgänglig på intranätet för landstingets medarbetare. Beredningen syftar till att belysa ärendet och samla in relevanta uppgifter samt att göra en objektiv bedömning. Dialog med utskott och tjänstemannagrupper är ett led i beredningen.

*Förslag till beslut.* Ärendet sammanfattas i en tjänsteskrivelse med förslag till beslut. Handläggaren ska i tjänsteskrivelsen ange vilka överväganden som gjorts och vilka aspekter som belysts i ärendet. Förslaget till beslut ska vara tydligt formulerat och det ska framgå vad beslutet avser.

*Tillstyrkan och utstyrning.* Samtliga ärenden som ska beslutas politiskt ska passera landstingsdirektörens ledningsgrupp för tillstyrkan. Landstingsdirektören är den som avger det slutgiltiga tjänstemannaförslaget.

*Beslut i styrelse och fullmäktige.* Efter att ärendet passerat landstingsdirektörens ledningsgrupp och efter att det skett fackligt samråd tas ärendet upp i landstingsstyrelsens arbetsutskott. Arbetsutskottet bereder ärendet och därefter går ärendet vidare för beslut i landstingsstyrelsen eller landstingsfullmäktige, beroende på ärendets art.

*Verkställa och följa upp.* Ansvaret för att följa upp att beslut verkställs sker enligt följande, landstingsstyrelsen ansvarar för att fullmäktiges beslut verkställs medan landstingsdirektören ansvarar för att styrelsens beslut verkställs.

*Arkivering.* Ansvarig handläggare ansvarar för att meddela registratorerna när ärendet ska avslutas i ärendehanteringssystemet. Samtliga handlingar ska finnas lagrade i systemet och dessutom ska handlingarna finnas i pappersform för långtidslagring.

I samband med granskningen har framkommit att det från 1 januari 2013 införts vissa nya rutiner. Bland annat kommer utskicken till landstingsstyrelsens arbetsutskott respektive landstingsstyrelsen att ske samtidigt.

### *Hantering av ärenden i instyrningsarket*

I granskningen har ett antal ärenden av olika slag följts, från instyrningsdatum till behandling i landstingsstyrelsen. Med utgångspunkt från instyrningsarket har vi följt några ärendens gång i de instanser som ärendet ska passera (se ovan). Ärendena passerar såväl tjänstemannagrupperingar som politiska organ. Vi kan, utifrån protokoll och minnesanteckningar i de olika instanserna, konstatera att de ärenden vi följt har behandlats i enlighet med instyrningsarket. När det gäller behandling i utskott var aktuella protokoll vid granskningstillfället inte klara, varför vi avstår från att uttala oss om hur ärenden hanteras i utskotten.

Vi har dock noterat att utskottsprotokoll tas upp som ärenden för kännedom vid landstingsstyrelsens möten. Tidsfördröjningen mellan utskottsbehandling av ett ärende och det möte då landstingsstyrelsen tar upp aktuellt utskottsprotokoll för kännedom medför att det finns risk för att ärendet redan har behandlats av styrelsen. Utskottets synpunkter ingår då inte i styrelsens beslutsunderlag. Enligt uppgift saknas i underlagen till styrelsen en tydlig koppling mellan ärenden som ska behandlas av styrelsen och utskottens synpunkter.

### *Roller i processen*

I ärende- och beslutsprocessen är många personer, funktioner och instanser involverade och i de flesta fall även beroende av varandra. Detta ställer krav på såväl de handläggare som ska hantera ärendena som det styrdokument som de aktuella handläggarna har att förhålla sig till. Styrdokumentets formuleringar kring roller och ansvar är därför mycket viktiga.

Vi kan konstatera att det i och med införandet av den aktuella riktlinjen finns en beskrivning av roller och ansvar i ärendehanteringsprocessen. Det torde ge förbättrade förutsättningar för en systematisk och kvalitetssäkrad process för de ärenden som hanteras i enlighet med riktlinjen.

Vi anser också att Instyrningsarket, med mötesplanering och tidsatta åtgärder i ärendehanteringsprocessen, bör ge förbättrade förutsättningar för en effektiv ärendehantering.

Utskottens roll är en fråga som har belysts i arbetet med att utveckla landstingets ärende- och beslutsprocess. Det har funnits behov av att tydliggöra utskottens uppgifter med utgångspunkt i landstingsstyrelsens reglemente. Ett förtydligande av utskottens roll ingår i ett presentationsmaterial som föredrogs för styrelsen i december 2011. Enligt protokollet fattades inget beslut i frågan men innehållet i materialet har enligt uppgift tillämpats. Utskottens roll i ärende- beslutsprocessen berörs också i riktlinjen. Denna granskning har fokuserat på ärende- och beslutsprocessen enligt den nya riktlinjen och inte utskottens roll i vid bemärkelse. Vår granskning av ärenden har dock väckt frågor rörande vilka kriterier som tillämpas när det i instyrningsfasen avgörs om ett ärende ska tas upp i utskott eller inte. Vi kan konstatera att det i riktlinjen saknas kriterier för vilka olika fora som respektive ärende ska passera i beslutsprocessen.

Revisorerna har tidigare tagit upp att det skulle öka tydligheten och förbättra förutsättningarna för en tillfredsställande intern kontroll om ansvar och befogenheter för olika ledningsfunktioner och -grupper dokumenterades samlad. En sådan samlad dokumentation skulle bidra till att klargöra i vilka forum olika typer av ärenden ska hanteras. Vi har i granskningen tagit del av dokument som beskriver uppdrag, roller och arbetsformer för ledningsgrupper på tjänstemannanivå och ansvar och befogenheter för vissa chefsfunktioner. I materialet finns också förteckning över vilken typ av frågor som ska behandlas i tjänstemannagrupperna. För att materialet ska kunna utgöra en utgångspunkt för styrning, uppföljning och intern kontroll behöver det göras tillgängligt på ett systematiskt sätt, till exempel i ledningssystemet *Vårt arbetssätt* på intranätet.

### *Definition av ärende*

Vi bedömer att det saknas en utvecklad definition av begreppet ärende i riktlinjen, som anger kriterier för när en fråga ska hanteras som ett ärende i enlighet med riktlinjen. I riktlinjen anges att ett ärende väcks genom att en handling inkommer eller upprättas. Det finns däremot ingen information som ger vägledning om när en fråga ska hanteras enligt riktlinjen, till exempel beskrivningar av olika typer av ärenden. Avsaknad av utvecklad vägledning kan leda till att likartade frågor inte hanteras på ett enhetligt sätt.

### *Uppföljning och utvärdering*

Som framgår ovan finns i riktlinjen rubriken *Verkställa och följa upp*. I avsnittet saknas en rutinbeskrivning för hur uppföljning ska genomföras. Det medför bland annat att det finns en risk för att behov av att ompröva beslut inte uppmärksammas. Vidare saknas i riktlinjen rutiner för att återrapportera genomförandet av beslut till aktuellt beslutsforum.

I en tillfredsställande styrning, uppföljning och intern kontroll ingår att följa upp om befintliga rutiner efterlevs och att utvärdera om det finns behov av att förändra dessa. Någon sådan rutin ingår inte i riktlinjen för ärendehanteringsprocessen.

#### *Utveckling av styrning, uppföljning och intern kontroll*

Denna granskning har omfattat hantering enligt riktlinjen för landstingets ärende- och beslutsprocess. Processen är en del av systemet för styrning, uppföljning och intern kontroll.

Det pågår för närvarande aktiviteter på olika nivåer i landstinget för att utveckla och förbättra styrning, uppföljning och intern kontroll. I utvecklingsarbetet diskuteras roller och ansvar, former för uppföljning och andra frågor som vi berör i denna revisionsrapport. Synpunkterna i rapporten kan därför behöva beaktas både i den fortsatta utvecklingen av ärende- och beslutsprocessen och utvecklingsinsatserna avseende styrning, uppföljning och intern kontroll som helhet.

Anders Marmon

Certifierad kommunal yrkesrevisor

Johan Magnusson

Certifierad kommunal yrkesrevisor