

LANDSTINGSREVISIONEN

Uppföljande granskning av landstingets ärendeberedning

Rapport nr 01/2018



Innehåll

1. Sammanfattande analys	3
1.1. Rekommendationer.....	3
2. Bakgrund	4
2.1. Tidigare iakttagelser	4
2.2. Revisionsfrågor och metod	4
2.3. Ansvarig nämnd och avgränsningar.....	5
2.4. Revisionskriterier.....	5
3. Utgångspunkter	6
3.1 Styrande lagstiftning	6
3.2 Vår kommentar	7
4. Resultat av granskningen	7
4.1 Landstingets egna styrdokument.....	7
4.1.1 Vår kommentar	8
4.2 Ärendeberegningsprocessen i praktiken	9
4.2.1 Vår kommentar	10
4.3 Ansvars- och rollfördelning	10
4.3.1 Vår kommentar	11
4.4 Stickprov	11
4.4.1 Vår kommentar	12
4.5 Information och utbildning	13
4.5.1 Vår kommentar	13
4.6 Uppföljning och kontroll.....	13
4.6.1 Vår kommentar	14
5. Uppföljning av rekommendationer i tidigare granskning	15
6. Svar på revisionsfrågor	16
6.1 Rekommendationer	17
Bilaga 1 Dokumentöversikt	18
Bilaga 2 Stickprov	19

1. Sammanfattande analys

Ärendeberedningsprocessen är en viktig del i beslutsfattandet. En välfungerande ärendeberedning ger förutsättningar för en hög kvalitet på besluten. I kommunallagen finns uttalade krav på att ärenden till fullmäktige ska beredas. Krav på att nämnders ärenden ska beredas följer av allmänna förvaltningsrättsliga principer och av förvaltningslagen.

Denna uppföljande granskning visar att hanteringen av politiska ärenden är dokumenterad på en övergripande nivå. Ärendeberedning är dock en komplex process som innefattar många delar. För de olika delarna saknas dokumenterade rutiner. Det innebär att det är otydligt vilket ansvar de olika funktionerna har. Utifrån gällande ärendeberedningsrutin är det svårt att bedöma i vilken omfattning kvalitetssäkring görs och om den är tillräcklig. Det bör finnas dokumenterade rutiner för hur olika typer av ärenden ska beredas och kvalitetssäkras. Detta i syfte att säkerställa att en tillräcklig kvalitetssäkring blir genomförd.

Av ärendeberedningsrutinen framgår att för att säkerställa ett bra och enhetligt underlag inför den politiska beredningen av ett ärende ska en tjänsteskrivelsemall användas. Av landstingsstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens yttrande över en tidigare granskning av ärendeberedningen framgick att tjänsteskrivelser skulle börja diarieföras år 2016. Ett stickprov på ärenden behandlade av styrelsen och nämnden visade att det i hög utsträckning saknades diarieförda tjänsteskrivelser. Av de tjänsteskrivelser som fanns diarieförda var flertalet ofullständiga då det saknades delar som skulle ingå enligt mallen.

Granskningen visar också att det inte finns system och rutiner för att informera och utbilda berörda medarbetare om ärendeberedning.

Sammantaget bedömer vi att landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte har en tillräcklig styrning och kontroll över sin ärendeberedning. Bland annat behöver rutinerna för ärendeberedningsprocessen utvecklas för att skapa bättre förutsättningar för en ändamålsenlig ärendeberedning.

1.1. Rekommendationer

Med anledning av granskningens iakttagelser lämnar vi följande rekommendationer till landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden.

- Säkerställ att det finns detaljerade rutiner för de olika delarna av ärendeberedningen. Rutinerna bör klargöra hur olika delar i beredningen ska utföras och vilka funktioner som har ansvar för att de olika delarna genomförs. I syfte att säkerställa att en tillräcklig kvalitetssäkring blir genomförd bör det finnas rutiner för hur olika typer av ärenden ska beredas och kvalitetssäkras.
- Säkerställ med hjälp av kontroller att regler och rutiner för ärendeberedningen följs.
- Säkerställ att det för beslut finns diarieförda tjänsteskrivelser. Säkerställ att tjänsteskrivelserna upprättas i enlighet med ställda krav.
- Säkerställ att processen för ärendeberedning med jämna mellanrum blir utvärderad. Minst en gång per mandatperiod bör processen med ärendeberedning utvärderas och regler och rutiner för beredningen ses över.
- Säkerställ att berörd personal får utbildningar i hur ärenden ska beredas.

2. Bakgrund

Beredningen syftar till att säkerställa att politikerna ska kunna fatta välgrundade beslut genom att underlag är sakliga, tillförlitliga och allsidigt belysta. Det är också viktigt ur ett demokratiskt perspektiv att ärendeberegningsprocessen är dokumenterad för att möjliggöra insyn och en kvalitetssäkring av processen.

Tidigare granskningar har visat att landstingets ärendeberegningsprocess varit otillräcklig. Revisorerna har därför beslutat att göra en uppföljande granskning av landstingets ärendeberegningsprocess.

2.1. Tidigare iakttagelser

Granskningar åren 2010, 2012 och 2014 identifierade brister i ärendeberegningsprocessen då det var otydligt vem som ansvarade för vad och hur kvalitetssäkringen gjordes. En uppföljande granskning år 2015 visade att både landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden hade beslutat om rutiner för hur ärenden skulle beredas. Rutinerna bedömdes dock inte vara tillräckligt utvecklade och revisorerna rekommenderade att ett antal förtydliganden skulle göras i rutinen. Det handlade bland annat om ansvarsfördelning och utvärdering av rutinen. Revisorerna rekommenderade också att en plan för utbildning i ärendeberegningsprocessen och tjänsteskrivelser skulle tas fram. Vidare rekommenderade revisorerna att ärendeberegningsprocessen och kvalitetssäkringen skulle dokumenteras.

Av landstingsstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens yttranden (2016-03-03 § 57 och 2016-02-10 § 30) över granskningen år 2015 (nr 09/2015) framgår att de till viss del instämde i revisorernas kritik. De instämde i att beredningsgruppens ansvar och arbetssätt behövde förtydligas. Kvalitetssäkring och dokumentering av densamma ansåg styrelsen och nämnden var tillräcklig. Vad gäller tjänsteskrivelser skulle de år 2016 börja diarieföras och finnas med som beslutsunderlag till styrelsen och nämnden. Slutligen beslutade både landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden att uppdraga till landstingsdirektören att årligen utvärdera och vid behov revidera rutinen för ärendeberegningsprocessen. Landstingsdirektören fick också i uppdrag att säkerställa att en utbildning genomfördes samt att fastställa att landstingets ärendeberegningsprocess skulle göras i ärende- och dokumenthanteringssystemet Platina.

2.2. Revisionsfrågor och metod

Syftet med denna uppföljande granskning är att bedöma om landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden har en tillräcklig styrning och kontroll över sin ärendeberegningsprocess.

För att svara på syftet med granskningen används nedanstående revisionsfrågor.

Har landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden säkerställt att:

- Det finns ändamålsenliga styrdokument för ärendeberegningsprocessen?
- Det i styrdokument finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning för ärendeberegningsprocessen?
- Egna styrdokument och beslut tillämpas i ärendeberegningsprocessen?
- Styrdokument för ärendeberegningsprocessen är väl kända hos berörda medarbetare?

- En tillräcklig uppföljning och kontroll av ärendeberedningsprocessen görs?
- Åtgärder har vidtagits om brister identifierats vid uppföljning och kontroll?

I denna uppföljande granskning har också ingått att följa upp om landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden vidtagit tillräckliga iakttagelser utifrån tidigare granskning, rapport nr 09/2015.

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier av protokoll, styrande dokument och tjänsteskrivelser. Intervjuer har genomförts med landstingsdirektör, hälso- och sjukvårdsdirektör, ledningsstabsdirektör, servicedirektör, teknik- och digitaliseringsdirektör, ekonomidirektör, primärvårdsdirektör, enhetschef kansliet, landstingsjurist, nämndsekreterare/utredare, beredningssekreterare och chefsassistent.

Ett stickprov på ett antal ärenden som behandlats på landstingsstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens sammanträden under våren 2017 och våren 2018 har genomförts. Syftet var att kontrollera om landstingets egna rutiner för ärendeberedning följdes genom att kontrollera om det fanns en diarietjänstskrivelse och om dessa följde de krav som fanns enligt beslutad mall. För landstingsstyrelsens del har ärenden som behandlades på sammanträdena den 1 februari och 30 maj 2017 samt 31 januari och 27 februari 2018 kontrollerats. För hälso- och sjukvårdsnämnden har ärenden som behandlats på sammanträdena den 18 maj och 13 juni 2017 samt 14 februari och 27 mars 2018 kontrollerats. Ärenden som var information, delgivning, anmälan av delegationsbeslut eller inte var slutbehandlade exkluderades i stickprovet. För mer information om stickprov se bilaga 2.

Rapporten är kvalitetssäkrad genom att den granskats av annan sakkunnig person inom revisionskontoret samt att intervjupersoner fått möjlighet att lämna synpunkter på rapportens innehåll.

2.3. Ansvarig nämnd och avgränsningar

Granskningen omfattar landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden.

Granskningen avser de två nämndernas ärendeberedningsprocess inför beslutsfattande. Den politiska beredningen av ärenden ingår inte i granskningen.

2.4. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Vi har utgått från nedanstående revisionskriterier:

- Kommunallag (KL 2017:725)
- Förvaltningslag (FL 1986:223)
- Reglemente för landstingsstyrelsen
- Reglemente för hälso- och sjukvårdsnämnden
- Ansvars- och rollfördelning i ärendeberedningsprocessen i Västerbottens läns landsting

3. Utgångspunkter

3.1 Styrande lagstiftning

I kommunallagen finns uttalade krav på att ärenden till fullmäktige ska beredas och att styrelsen har en ledande roll i ärendeberedningsprocessen. Krav på att nämnders ärenden ska beredas följer av allmänna förvaltningsrättsliga principer och av förvaltningslagen.

Med ärendeberedning menas förberedelse av ett ärende innan ett beslut fattas. Det finns dock ingen definition av begreppet *ärende* i varken kommunallagen eller förvaltningslagen. Det framgår dock av förarbeten till förvaltningslagen att med handläggning av ett *ärende* menas myndighetens beslutande verksamhet (förvaltningslagen med kommentarer, 3e upplagan 2010 s.38). I begreppet handläggning ingår momenten utredning, beredning, föredragning, beslutsfattande och verkställighet (Kommunallagen med kommentarer och praxis, 5e upplagan 2011 s. 427).

Kommunallagen

Bestämmelser om beredning av ärenden till fullmäktige framgår av kommunallagen 5 kap 26-32a §§. Ett ärende ska innan det avgörs i fullmäktige antingen ha beretts i en nämnd, vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning. Beredningstvånget innebär att styrelsen alltid måste ges tillfälle att yttra sig i ett ärende som har beretts av en annan nämnd eller av en fullmäktigeberedning. Beredningens syfte är att ge fullmäktige ett tillförlitligt och allsidigt belyst underlag inför beslut. I det ingår ett visst mått av sakprövning (Kommunallagen med kommentarer och praxis, 5e upplagan 2011 s.383). Det finns vissa undantag från beredningstvånget, t.ex. för valärenden.

Kommunallagens krav på beredning av ärenden ger inte uttryck för några specifika kvalitetskrav. Ytterst är det fullmäktige som avgör beredningens omfattning och om den är tillräcklig för att fatta beslut.

I kommunallagen finns inget beredningstvång för nämndernas beslutsfattande utan där gäller allmänna förvaltningsrättsliga principer. Styrelsens ledande roll i förvaltningen tar sig i uttryck i att om inte en annan nämnd eller fullmäktigeberedning har lagt fram ett förslag till beslut måste styrelsen göra det. Det kommer av styrelsens särställning och ledande roll i beredningsprocessen.

Nämnder har enligt kommunallagen ansvar för att inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnderna har därigenom ansvar för att ärendeberedningen är tillfredställande.

Förvaltningslagen

De allmänna kraven på myndigheter innebär att handläggning av ärenden ska vara så enkel, snabb och billig som möjligt utan att säkerheten eftersätts (förvaltningslagen 7 §). Med säkerhet menas att underlag och beslut är korrekta i sak. Enligt regeringsformen 1 kap 9 § ska domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. I begreppet förvaltningsmyndighet inryms kommunala nämnder.

Enligt officialprincipen, en gammal princip inom förvaltningsrätten, har förvaltningsmyndigheter ett ansvar att utreda ett ärende innan beslut fattas. Den 1 juli 2018 börjar den nya förvaltningslagen att gälla. Den nya lagen är mer omfattande än den tidigare genom att allmänna rättsprinciper, bland annat officialprincipen, som har utvecklats i praxis har skrivits in.

I nuvarande 1986 års förvaltningslag finns vissa undantag vad gäller bestämmelserna om handläggning av ärenden. Vissa bestämmelser ska endast tillämpas vid myndighetsutövning, t.ex. regler om partsinsyn, motivering och underrättelse av beslut. I den nya förvaltningslagen är begreppet myndighetsutövning borttaget. Det innebär att de bestämmelser som tidigare enbart gällde vid myndighetsutövning framöver ska tillämpas vid all ärendehandläggning. I 1986 års lag (§ 33) finns också undantag för tillämpning för hälso- och sjukvården. Anledningen till undantaget var svårigheten att dra en skarp gräns mellan ärendehandläggning och själva vården. I den nya förvaltningslagen är undantaget borttaget och förvaltningslagen ska tillämpas fullt ut. Både i gamla och nya förvaltningslagen finns vissa bestämmelser som inte gäller för ärenden som överklagas med laglighetsprövning enligt kommunallagen.

3.2 Vår kommentar

Sammantaget är vår slutsats att det finns krav på att ärenden som ligger till grund för beslut ska vara tillräckligt beredda. En tillräcklig beredning anser vi kännetecknas av att en saklig analys av lagenlighet, ekonomi och verksamhet. Ur ett demokratiskt perspektiv är det också viktigt att beredningen är transparent och spårbar. Ärendeberedningsprocessen är en viktig del i beslutfattandet. Om ärendeberedningsprocessen inte är tillräckligt utvecklad finns risk att beslut inte fattas på saklig och tillförlitlig grund. Detta i sin tur kan riskera att leda till att:

- Beslut inte är juridiskt hållbara och kan bli upphävda
- Beslut får oönskade konsekvenser på ekonomi och verksamhet
- Förtroendet för landstinget påverkas negativt

4. Resultat av granskningen

4.1 Landstingets egna styrdokument

Både landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden har beslutat om styrdokumentet *Ansvars- och rollfördelning i ärendeberedningsprocessen i Västerbottens läns landsting* (2017-04-04 §60 respektive 2017-04-21 §41). Tidigare version kallades rutin och har funnits sedan år 2015. I rapporten kommer fortsättningsvis styrdokumentet *Ansvars- och rollfördelning i ärendeberedningsprocessen* för benämnas ärendeberedningsrutin.

Ärendeberedningsprocessen för hälso- och sjukvårdsnämnden och landstingsstyrelsen är i huvudsak gemensam. Ärendeberedningsrutinen beskriver vilka funktioner ett ärende ska passera innan beslut fattas i nämnd och vilket ansvar och uppgifter de olika funktionerna har. Det framgår att den enbart gäller för ärenden som beslutas av nämnd. En processkarta samt checklista och mall för att utforma en tjänsteskrivelse finns som bilagor.

Den reviderade rutinen som landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden beslutade om år 2017 innehåller några förändringar:

- Landstingsdirektören har överlåtit ansvaret för ärendeberedningen enligt nedan:
 - För hälso- och sjukvårdsnämnden till hälso- och sjukvårdsdirektör.
 - För nämnden för funktionshinder och habilitering till biträdande hälso- och sjukvårdsdirektör.
 - För samverkansnämnden och nämnderna för folkhälsa och primärvård till föredragande tjänstepersoner.
- Ansvaret för den tjänsteperson som är ägare till ett ärende och dess underlag har tydliggjorts på så vis att det är beskrivet hur kvalitetssäkringen ska gå till.
- En ny formulering är att hälso- och sjukvårdsdirektör och biträdande hälso- och sjukvårdsdirektör har stöd från landstingets centrala staber, staben för verksamhetsområde sjukhusvård och verksamhetschefer. Stödet ges i beredning, implementering och genomförande av uppdrag och beslut som fattas i hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och habilitering.

Rutinen innehåller en tjänsteskrivelsemall som har till syfte att säkerställa att underlag inför den politiska beredningen av ärenden är enhetliga och kvalitetssäkrade.

Det finns även en äldre rutin från år 2013 med namn *Anvisningar för ärendeberedning till politiska organ*. Den innehåller instruktioner kring beredning och nämndsadministration. Anvisningarna är inaktuella. Enligt uppgift från intervjuade finns planer på att revidera och uppdatera dokumentet.

Inom några områden finns särskilda beredningsrutiner t.ex. för verksamhetsplanering och uppföljning och e-hälsoärenden.

Beredning av delegationsbeslut

Enligt uppgift från intervjuade ska det finnas en tjänsteskrivelse för beslut som fattas av landstingsdirektören på exekutiva ledningsgruppen (ELG). Det finns ingen dokumenterad rutin för detta.

För verksamhetsområde sjukhusvård finns en rutin för ärendeberedningen av delegerade beslut inom verksamhetsområdet. Syftet med rutinen uppges vara att säkerställa att ärenden blir belysta ur relevanta synvinklar för att ge ett så bra beslutsunderlag som möjligt. Rutinen beskriver vilket ansvar olika funktioner har och vad som ska ingå i en beredning av ett ärende.

4.1.1 Vår kommentar

Vår bedömning är att landstingsstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens ärendeberedningsrutin beskriver hanteringen av politiska ärenden på en övergripande nivå. Det saknas dock rutiner, checklistor eller motsvarande för de olika delarna av ärendeberedningen. Ärendeberedning är en omfattande process som behöver definieras och konkretiseras för varje del i processen. Från att ett ärende

initieras till att det avslutas finns många olika delprocesser som i nuvarande ordning delvis är osynliga. Exempelvis:

- När och hur initieras ett ärende?
- Hur bereds olika typer av ärenden?
- Vem bestämmer hur det ska beredas? Vilka är berörda och hur ska de delta i beredningen?
- Vilka underlag ska tas fram?
- Hur dokumenteras beredningen? Vem ansvarar för kvalitetssäkring och av vad – sakinhåll eller formalia?
- Vem ska fatta beslut och när? Är det ett delegationsbeslut?
- Vad händer efter det att beslut har fattats? Vilka är berörda av beslutet? När är ärendet avslutat?
- De anvisningar som finns från år 2013 är inaktuella men skulle vid en omarbetning kunna fungera som en grund för de riktlinjer och rutiner som idag saknas.

Vår bedömning är att ärendeberedningsrutinen inte är tillräckligt utvecklad. Det saknas riktlinjer och rutiner för de olika delarna av processen. Rutinen gäller enbart för ärenden som behandlas av nämnd. Landstingsstyrelsen saknar beredningsrutiner för beslut som fattas på delegation. Det är positivt att hälso- och sjukvårdsdirektören har fastställt en rutin för delegerade beslut inom verksamhetsområde sjukhusvård.

4.2 Ärendeberedningsprocessen i praktiken

Ett ärende till en nämnd kan initieras internt eller externt. Ärendeprocessen från att ett ärende initieras till att beslut fattas involverar flera funktioner med olika roller och ansvar. Inför en nämnds sammanträde krävs god framförhållning och planering. Ett underlag, exempelvis en tjänsteskrivelse som ska beslutas av en nämnd ska passera ett antal kontroller innan själva sammanträdet. Utskick till nämnderna ska enligt styrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens reglemente göras i god tid innan sammanträdet, senast 7 dagar innan.

I en bilaga till ärendeberedningsrutinen beskrivs processen enligt nedan:

- Ärende diarieförs (efter att ärende inkommit till sekreterare senast angivet stoppdatum)
- Underlag stäms av
- Eventuella kompletteringar
- Förslag till föredragningslista till arbetsutskott. Förslag till föredragningslista ska samrådats med ordförande i nämnd och föredragande tjänsteman
- Föredragningslistan går till ELG
- Kallelse och lista till arbetsutskott och beredningsgrupp
- Beredningsgrupp

Enligt uppgifter från intervjuade träffas beredningsgruppen varje vecka för att fördela ärenden och utse handläggare. Detta framgår inte av rutinen. Enligt de intervjuade är det inte alltid ärenden ”vandrar” i den ordning som processkartan visar. Det förekommer också att ärenden inte hinner passera alla funktioner innan ärendet tas upp i arbetsutskott. Ärenden kan också behandlas flera gånger under en beredningsfas, vilket är naturligt i en beredning. Det är också en presidieberedning innan kallelse till arbetsutskott. Ett problem enligt intervjuade är att presidieberedningen ibland är efter stoppdag för inlämnade av ärende. Detta eftersom planering av datum för stoppdagar och datum för presidieberedning inte är samordnad. För sent inkomna tjänsteskrivelser (dvs. efter stoppdag) förekommer enligt uppgift från intervjuade men det upplevs ha blivit bättre de senaste åren.

4.2.1 Vår kommentar

Landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden bereder varje år en stor mängd ärenden. Vi anser att det är rimligt att det i syfte att skapa en effektiv och kvalitetssäker ärendeberedning finns dokumenterade rutiner för hur olika typer av ärenden bereds och kvalitetssäkras.

Det saknas rutiner för de olika delarna inom ärendeberedningsprocessen och därigenom ökar risken för otydlighet om vad som ska göras och vem som ska göra det.

Vi bedömer att processen som beskrivs i rutinen inte alltid stämmer överens med hur verkligheten ser ut. Processen är för översiktlig eftersom det är en alltför förenklad bild av en komplex process som innefattar många delar.

4.3 Ansvars- och rollfördelning

Enligt ärendeberedningsrutinen är ansvaret på tjänstemannanivå fördelat enligt följande:

- Landstingsdirektör har det yttersta ansvaret för en fungerande ärendeberedningsprocess i landstinget.
- Landstingets exekutiva ledningsgrupp (ELG) och stabschefsgrupp och verksamhetsområdeschefsgrupp utgör ett stöd till landstingsdirektören i dennes beredning.
- Hälso- och sjukvårdsdirektör är ansvarig för hälso- och sjukvårdsnämndens ärendeberedning.
- Biträdande hälso- och sjukvårdsdirektör är ansvarig för nämnden för funktionshinder och habiliterings ärendeberedning.
- Föredragande tjänstepersoner i nämnder för folkhälsa och primärvård och samverkansnämnden är ansvarig för ärendeberedningen i dessa nämnder.
- Kanslichef ska bistå med rutiner och arbetsmetoder samt fastslå stoppdatum för när ärenden ska vara inkomna. Stoppdatum fastslås och skickas enligt uppgift av intervjuade till ELG och till ofta förekommande handläggare samt sätts upp på vissa anslagstavlor. Vidare ansvarar kanslichef för att säkerställa att tillräcklig tid och resurser finns för att bereda nämndernas ärenden enligt modell.

- Nämndsekreterare ansvarar för att följa ärendeberedningsprocessen.
- Nämndsordförande är ansvarig med stöd från sekreterare och direktör för att ta fram förslag till föredragningslista.
- Beredningsgruppen är en kontrollstation för att kvalitetssäkra ärenden avseende transparens, rätt beslutsnivå och instans, samt att ekonomiska och verksamhetsmässiga perspektiv och konsekvenser framgår av underlaget.
- Ärendets ägare är den person som företräder ärendet fram till beslut. Kvalitetssäkring görs i framskrivandet av ärendet.
- Verksamhetsansvarig chef kvalitetssäkrar ärende före inlämnande till kanslienheten.

4.3.1 Vår kommentar

Vår bedömning är att det inte är tillräckligt tydligt hur ansvar och roller är fördelade. Ansvaret för ELG respektive beredningsgruppen kan utvecklas och tydliggöras utifrån vilken roll respektive funktion har avseende fördelning av ärenden och kvalitetssäkring av ärenden. Funktionerna består delvis av samma personer. Av intervjuer framkommer också varierande uppgifter om funktionernas uppdrag och utförande. Kvalitetssäkring utförs av flera olika funktioner. Det är svårt att bedöma om kontrollerna är tillräckliga och relevanta för att säkerställa att underlagen utgör tillräcklig grund för beslut. Vi bedömer att det behöver förtydligas vem som har ansvar för vad i kvalitetssäkringen så att inte samma granskning eller kontroll görs på flera ställen eller uteblir. Eftersom kvalitetssäkringen inte dokumenteras är det svårt att i efterhand kontrollera vad som gjorts. Enligt uppgift görs ingen kontroll av att ansvarig chef godkännt en tjänsteskrivelse, namn framgår inte alltid av tjänsteskrivelsemallen och inget godkännandeförfarande är inbyggt i ärendehanteringssystemet.

Ansvaret för den som är ärendets ägare och chefs ansvar benämns i ärendeberedningsrutinen under kvalitetssäkring. Vi bedömer att denna beskrivning kan utvecklas.

4.4 Stickprov

Av ärendeberedningsrutinen framgår att för att säkerställa ett bra och enhetligt underlag inför den politiska beredningen av ett ärende ska en särskild mall för tjänsteskrivelse användas som grund. Enligt mallen ska en sammanfattning av ärendet och ett förslag till beslut finnas. I mallen finns angivet vilka rubriker som ska finnas och stödtexter för innehållet. Det ska bland annat finnas konsekvensanalyser utifrån perspektiven medborgare, verksamhet och ekonomi. Mallen uppges vara inlagd i ärende- och dokumenthanteringssystemet Platina för att säkerställa transparens, diarietföring och effektiv mötesadministration. Enligt uppgift från intervjuade fungerar inte alltid tekniken för att hantera mallen och tjänsteskrivelser i Platina.

I yttrandena över föregående granskning uppgav landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden att de under år 2015 hade börjat använda tjänsteskrivelser. I yttrandena uppgavs också att tjänsteskrivelser under år 2016 skulle börja diarieföras och finnas med som underlag till styrelsen och nämnden. Syftet med detta var att öka transparensen och tydliggöra rollfördelningen mellan förvaltningen och den politiska beredningen.

Landstingsstyrelsen hade under år 2017 registrerat 2174 ärenden i dokument- och ärendehanteringssystemet Platina. Hälso- och sjukvårdsnämnden hade för samma period registrerat 281 ärenden.

Vi har i ett stickprov avseende ärenden under år 2017 och 2018 kontrollerat om det finns diarieförda tjänsteskrivelser i ärenden behandlade av landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden. För landstingsstyrelsen visade stickprovet att det i hög utsträckning saknades diarieförda tjänsteskrivelser. Stickprovet visade att det i cirka 80 procent att ärendena inte fanns en diarieförd tjänsteskrivelse.

Tabell 1. Redovisning stickprovsresultat landstingsstyrelsen för år 2017 och 2018 sammanslaget

Landstingsstyrelsen	Antal	Procent
Diarieförd tjänsteskrivelse	21	20
Ej diarieförd tjänsteskrivelse	9	9
Tjänsteskrivelse saknas	73	71
Totalt antal kontrollerade	103	100

Också för hälso- och sjukvårdsnämnden visade stickprovet att det i hög utsträckning saknades diarieförda tjänsteskrivelser både under år 2017 och 2018.

Tabell 2. Redovisning stickprovsresultat hälso- och sjukvårdsnämnden för år 2017 och 2018 sammanslaget

Hälso- och sjukvårdsnämnden	Antal	Procent
Diarieförd tjänsteskrivelse	4	11
Ej diarieförd tjänsteskrivelse	0	0
Tjänsteskrivelse saknas	32	89
Totalt antal kontrollerade	36	100

I några av de kontrollerade ärendena för styrelsen och nämnden fanns det icke diarieförda tjänsteskrivelser som arbetsdokument och angivna som beslutsunderlag i protokoll. Av de tjänsteskrivelser som fanns var oftast mallen använd som grund. Flertalet av de diarieförda tjänsteskrivelserna för både landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden var dock ofullständiga på så vis att det saknades delar av det som enligt mallen skulle ingå, exempelvis namn, förslag till beslut eller konsekvensanalys.

4.4.1 Vår kommentar

Med anledning av resultatet av stickprovet bedömer vi att landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte har en tillräcklig styrning och kontroll i över sin ärendeberedningsprocess.

Vi bedömer att landstingsstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens behöver utveckla sin ärendeberedningsrutin så att det är tydligt framgår vad som gäller för tjänsteskrivelser.

4.5 Information och utbildning

I landstingets ledningssystem finns rutinen för ärendeberedningsprocessen. I övrigt finns knapphändig information om ärendeberedning på landstingets intranät.

I landstingsstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens yttrande över föregående granskning (rapport nr 09/2015) uppdrogs till landstingsdirektören att säkerställa att en utbildning genomfördes. Någon sådan utbildning är enligt intervjuade inte genomförd. I maj 2017 hölls en utbildning för landstingets tjänstemän i kommunal juridik. Ärendeberedning berördes endast översiktligt.

Två gånger per år erbjuder HR en allmän introduktion för nyanställda i landstinget. Enligt uppgift informeras övergripande om det politiska systemet men inget specifikt om ärendeberedning.

I intervjuer bekräftas att det inte finns någon systematik eller några rutiner för att anställda som är berörda får information och utbildning om ärendeberedning. Enligt uppgift görs dock vissa punktinsatser då utbildning och information efterfrågas inom förvaltningen.

4.5.1 Vår kommentar

Det finns inte någon systematik eller rutiner för att informera och utbilda berörd personal kring ärendeberedningsprocessen. Vår bedömning är att det styrdokument som finns inte ger tillräcklig vägledning i det dagliga arbetet. Vid bristande information och avsaknad av utbildning kring ärendeberedningsprocessen saknas tillräckliga förutsättningar för att ärendeberedningen ska fungera tillfredställande.

4.6 Uppföljning och kontroll

Av rutinen för ärendeberedningsprocessen framgår inte hur ärendeberedningen ska följas upp eller kontrolleras. I samband med yttranden över tidigare granskning av landstingets ärendeberedning (nr 09/2015) beslutade landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden att rutinen för ärendeberedningen skulle utvärderas årligen och vid behov revideras. Vi har inte kunnat verifiera att en dokumenterad utvärdering genomfördes inför revideringen av rutinen år 2017.

Landstingsstyrelsen

I landstingsstyrelsens plan för intern kontroll år 2017 fanns en kontroll som gällde om ärenden följt ärendeberedningsprocessen. Kontrollen utgick från den identifierade risken att fastslagen ärendeberedningsprocess inte följs. Av rapporteringen för den interna kontrollen år 2017 framgick att 1 av 10 ärenden uppfyllde 3 av 6 kriterier och att 5 av 10 ärenden uppfyllde samtliga kriterier. Styrelsens egen bedömning var att beredningsprocessen följdes till stor del. Som åtgärd angavs att arbetet med att utveckla ärendeberedningsprocessen skulle fortsätta. I revisorernas granskning av intern kontroll år 2017 (Gr 17/2017) bedömdes att det fanns brister i rapporteringen. Av rapporteringen gick det inte att utläsa vilka kriterierna var samt vilka kriterier som för vissa ärenden inte uppfyllts.

Resultat redovisades för 6 av de 10 stickproven. För övriga 4 stickprov angavs inget resultat.

I styrelsens plan för intern kontroll för år 2018 återfinns samma kontrollaktivitet som för år 2017.

Hälso- och sjukvårdsnämnden

I hälso- och sjukvårdsnämndens plan för intern kontroll år 2017 fanns två kontrollaktiviteter som berörde ärendeberedning. Den ena var en kontroll om ärenden till nämnden hade följt ärendeberedningsprocessen. Den andra kontrollen var om tjänsteskrivelser använts i beredning av ärenden, i de fall där det var befogat. Av rapporteringen för den interna kontrollen år 2017 framgick att 10 ärenden kontrollerats och hur många som uppfyllde 1-6 kriterier. Vilka kriterierna var och hur många som skulle vara uppfyllda för att anses tillfredställande framgick inte. Vidare konstaterades att den vanligaste bristen var att ärenden inte inkommit till nämndsekreterare i tid. Av rapporteringen framgick ingen bedömning av resultatet och om åtgärder skulle vidtas. I revisorernas granskning av intern kontroll (Gr 17/2017) bedömdes kontrollen vara bristfällig eftersom det inte tydligt gick att utläsa ett resultat.

Av rapporteringen för den andra kontrollen om användning av tjänsteskrivelser framgick att av ett stickprov på 10 ärenden hade mallen använts i 5 fall. I 4 fall hade mallen inte använts och i ett fall bedömdes det inte varit befogat att använda mallen. Hälso- och sjukvårdsnämnden gjorde bedömningen att resultatet var tillfredställande och beslutade inte om några åtgärder. Risker och behovet av fortsatta kontroller bedömde nämnden dock kvarstå.

I revisorernas granskning av intern kontroll år 2017 (Gr 17/2017) gjordes bedömningen att det fanns brister i rapporteringen med avseende på för få antal kontrollerade ärenden. Det fanns även otydligheter i bedömningen av resultatet.

I hälso- och sjukvårdsnämndens plan för intern kontroll år 2018 finns ingen identifierad risk eller kontrollaktivitet kring ärendeberedning.

4.6.1 Vår kommentar

Det är positivt att både landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden under år 2017 genomförde kontroller som berörde ärendeberedningen. Det var dock svårt att utläsa resultaten av kontrollerna. För år 2018 har hälso- och sjukvårdsnämnden inte med någon kontrollaktivitet kring ärendeberedning trots att nämnden år 2017 bedömde att behovet av fortsatta kontroller fanns kvar. Vår bedömning är att den interna kontrollen kring ärendeberedningen inte är tillfredställande och kan utvecklas. Det är rimligt att kontrollerna innefattar om ärendena är tillräckligt beredda.

5. Uppföljning av rekommendationer i tidigare granskning

Rekommendation	Har tillräckliga åtgärder vidtagit?
<p>Förtydliga att det inför landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden är landstingsdirektören som är ansvarig för ärendeberedningen. Förtydliga att det på tjänstemannanivå är landstingsdirektören som fattar besluten i ärendeberedningsprocessen. Stabschef, kvalitetssäkrare m.fl. bör vara ansvariga inför landstingsdirektören</p>	<p>Ja. Av ärendeberedningsrutinen framgår att landstingsdirektör är ytterst ansvarig. Ansvar för ärendeberedningen för hälso- och sjukvårdsnämnden har uppdragits till hälso- och sjukvårdsdirektör.</p>
<p>Se till att verksamhetskunniga och specialister används vid ärendeberedningen, dvs. specialister för verksamhet, ekonomi, personal, juridik, språk m.fl. På central nivå i landstinget måste det finnas tillräcklig kompetens för att bedöma riktigheten i inlämnade underlag.</p>	<p>Nej. Olika funktioners ansvar och roller med avseende på t.ex. kvalitetssäkring är fortfarande otydligt.</p>
<p>Förtydliga vem som har ansvar för vad i beredningen. Rutinerna bör även fastställa ansvaret för dem som upprättar tjänsteskrivelser. Se till att ärendeberedningsprocessen blir dokumenterad. Se särskilt till att det finns dokumentation för i vilka delar tjänsteskrivelserna har kvalitetssäkrats.</p>	<p>Delvis. Tjänstepersonens ansvar för kvalitetssäkringen har förtydligats. Rutiner för att säkerställa vilken kvalitetssäkring som är gjord saknas dock. Kvalitetssäkringen dokumenteras inte.</p>
<p>Ge landstingsdirektören i uppdrag att med jämna mellanrum utvärdera rutinerna och processen för ärendeberedningen</p>	<p>Nej. Dokumenterade utvärderingar saknas. Rutinen är dock reviderad.</p>
<p>Ge landstingsdirektören i uppdrag att utarbeta en plan för hur man på bästa sätt kan lära upp berörda i förvaltningen om hur ärenden ska beredas, krav på tjänsteskrivelser m.m. Ställ krav på att landstingsdirektören återkommer till styrelsen och nämnden och rapporterar om innehållet i planen, tidplan för genomförande och resultat efter det att planen är genomförd.</p>	<p>Nej. Ingen utbildning specifikt kring ärendeberedning är genomförd.</p>

6. Svar på revisionsfrågor

Vår samlade bedömning är att landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte har en tillräcklig styrning och kontroll över sin ärendeberedningsprocess. För att säkerställa en ändamålsenlig ärendeberedning bedömer vi att rutinerna behöver utvecklas och ansvar och roller tydliggöras. I tabellerna nedan redovisas svaren på våra revisionsfrågor som utgör grund för vår samlade bedömning.

Landstingsstyrelsen

Revisionsfråga	Svar och kommentar
Det finns ändamålsenliga styrdokument för ärendeberedningsprocessen?	Nej. Det finns styrdokument som beskriver ärendeberedningsprocessen på en övergripande nivå. Det saknas rutiner för de olika delprocesserna.
Det i styrdokument finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning för ärendeberedningsprocessen?	Nej. Ansvar- och rollfördelning finns beskriven på en översiktlig nivå. Vi bedömer att beredningsgruppens, exekutiva ledningsgruppen (ELG) och tjänstpersoners ansvar och roll behöver förtydligas.
Egna styrdokument och beslut tillämpas i ärendeberedningsprocessen?	Nej. Stickprov visar att det i hög utsträckning saknas diarieförda tjänsteskrivelser.
Styrdokument för ärendeberedningsprocessen är väl kända hos berörda medarbetare?	Nej. Det saknas system och rutiner för att informera och utbilda berörda medarbetare i ärendeberedning.
Tillräcklig uppföljning och kontroll av ärendeberedningsprocessen görs?	Nej. Det har inte gjorts några dokumenterade utvärderingar. Det är positivt att kontroller görs. De kontroller som är genomförda har varit otydliga och för avgränsade.
Åtgärder har vidtagits om brister identifierats vid uppföljning och kontroll?	Nej. Inga konkreta åtgärder har identifierats.

Hälso- och sjukvårdsnämnden

Revisionsfråga	Svar och kommentar
Det finns ändamålsenliga styrdokument för ärendeberedningsprocessen?	Nej. Det finns styrdokument som beskriver ärendeberedningsprocessen på en övergripande nivå. Det saknas rutiner för de olika delprocesserna.

Det i styrdokument finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning för ärendeberedningsprocessen?	Nej. Ansvar- och rollfördelning finns beskriven på en översiktlig nivå. Vi bedömer att beredningsgruppens, exekutiva ledningsgruppen (ELG) och tjänstpersonens ansvar och roll behöver förtydligas.
Egna styrdokument och beslut tillämpas i ärendeberedningsprocessen?	Nej. Stickprov visar att det i hög utsträckning saknas diarieförda tjänsteskrivelser.
Styrdokument för ärendeberedningsprocessen är välkända hos berörda medarbetare?	Nej. Det saknas system och rutiner för att informera och utbilda berörda medarbetare i ärendeberedning.
Tillräcklig uppföljning och kontroll av ärendeberedningsprocessen görs?	Nej. Det har inte gjorts några dokumenterade utvärderingar. De kontroller som är genomförda har varit otydliga och för avgränsade. Inga kontroller under år 2018 är planerade.
Åtgärder har vidtagits om brister identifierats vid uppföljning och kontroll?	Nej. Inga konkreta åtgärder har identifierats.

6.1 Rekommendationer

Med anledning av granskningens iakttagelser lämnar vi följande rekommendationer till landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden.

- Säkerställ att det finns detaljerade rutiner för de olika delarna av ärendeberedningen. Rutinerna bör klargöra hur olika delar i beredningen ska utföras och vilka funktioner som har ansvar för att de olika delarna genomförs. I syfte att säkerställa att en tillräcklig kvalitetssäkring blir genomförd bör det finnas rutiner för hur olika typer av ärenden ska beredas och kvalitetssäkras.
- Säkerställ med hjälp av kontroller att regler och rutiner för ärendeberedningen följs.
- Säkerställ att det för beslut finns diarieförda tjänsteskrivelser. Säkerställ att tjänsteskrivelserna upprättas i enlighet med ställda krav.
- Säkerställ att processen för ärendeberedning med jämna mellanrum blir utvärderad. Minst en gång per mandatperiod bör processen med ärendeberedning utvärderas och regler och rutiner för beredningen ses över.
- Säkerställ att berörd personal får utbildningar i hur ärenden ska beredas.

Umeå den 15 juni 2018

Clara Wiklund

Västerbottens läns landsting

Bilaga 1 Dokumentöversikt

Reglemente för landstingsstyrelsen

Reglemente för hälso- och sjukvårdsnämnden

Ansvars- och rollfördelning i ärendeberedningsprocessen i Västerbottens läns landsting (VLL 632-2017)

Landstingsstyrelsens protokoll 1 februari och 30 maj 2017, 31 januari och 27 februari 2018

Hälso- och sjukvårdsnämndens protokoll 18 maj och 13 juni 2017 samt 14 februari och 27 mars 2018.

Hälso- och sjukvårdsnämndens plan för intern kontroll inklusive riskanalys 2017 (VLL 1868-2016)

Landstingsstyrelsens plan för intern kontroll inklusive riskanalys 2017 (VLL 2378-2016)

Hälso- och sjukvårdsnämndens delårsrapport per augusti 2017 (VLL 1467:10-2017)

Hälso- och sjukvårdsnämndens årsrapport 2017 (VLL 178:1-2018)

Landstingsstyrelsens årsrapport 2017 (VLL 731:1-2017)

Landstingsstyrelsen plan för intern kontroll inklusive riskanalys 2018 (VLL 1735:2-2017)

Hälso- och sjukvårdsnämndens plan för intern kontroll inklusive riskanalys 2018 (VLL 1678:1-2017)

Ärendeberedning verksamhetsområde sjukhusvård för delegerade beslut dokumentnummer 254498

Rutin för berednings- och beslutsprocess för e-hälsoärenden, 2018-05-02 (dokumentnummer 279934)

Beredning av underlag till landstingsplan och verksamhetsplaner för styrelser (dokumentnummer 252735)

Bilaga 2 Stickprov

Syftet var att kontrollera om landstingets egna rutiner för ärendeberedning följdes genom att kontrollera om det fanns diarieförda tjänsteskrivelser till beslutade ärenden och om dessa följde de krav som fanns enligt beslutad mall. Utöver kontroll av några av de uppgifter som enligt mallen skulle finnas med har några ytterligare kontroller gjorts. Det är uppgifter som vi anser lämpligen bör framgå av en tjänsteskrivelse.

Ärenden som var information, delgivningar, anmälan av delegationsbeslut exkluderades i stickprovet. Ytterligare fyra ärenden exkluderades för hälso- och sjukvårdsnämnden eftersom de vid granskningens avslutande inte var slutbehandlade av landstingsfullmäktige. Slutbehandlingen påverkar när en tjänsteskrivelse senast bör vara diarieförd. Som tjänsteskrivelse har definierats handling som innehåller ett tydligt förslag till beslut.

Landstingsstyrelsen

Urvalet var beslutsärenden behandlade på styrelsens sammanträden den 1 februari och den 30 maj 2017 samt 31 januari och 27 februari 2018. Totalt 103 ärenden.

Hälso- och sjukvårdsnämnden

Urvalet var beslutsärenden behandlade på nämndens sammanträden den 18 maj och den 13 juni 2017 samt 14 februari och 27 mars 2018. Totalt 36 ärenden.

Kontrollmoment

Följande kontroller har gjorts av de ärenden som ingår i stickprovet:

Kontrollmoment	Svar
Finns en diarieförd tjänsteskrivelse?	Ja/Nej
Är tjänsteskrivelsemall använd?	Ja/Nej/Ej tillämpligt
Framgår handläggares namn i tjänsteskrivelse?	Ja/Nej/Ej tillämpligt
Framgår ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser?*	Ja/Nej/Ej tillämpligt
Framgår chefs namn?	Ja/Nej/Ej tillämpligt
Framgår diarienummer av tjänsteskrivelse?	Ja/Nej/Ej tillämpligt
Finns angivna beslutsunderlag i protokollet diariefört i ärendet alternativt hänvisning till var det finns?	Ja/Nej/Ej tillämpligt

*Kontrollen utgår från om rubrik finns med i tjänsteskrivelse. Vi kan inte värdera för ett enskilt ärende om det är en tillräcklig analys av konsekvenser.

Redovisning*Stickprovsresultat landstingsstyrelsen år 2017 och 2018*

Landstingsstyrelsen	2017		2018	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Diarieförd tjänsteskrivelse	12	19	9	22
Ej diarieförd tjänsteskrivelse	5	8	4	10
Tjänsteskrivelse saknas	45	73	28	68
Totalt antal kontrollerade	62	100	41	100

Stickprovsresultat hälso- och sjukvårdsnämnden år 2017 och 2018

Hälso- och sjukvårdsnämnden	2017		2018	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Diarieförd tjänsteskrivelse	3	20	1	5
Ej diarieförd tjänsteskrivelse	0	0	0	0
Tjänsteskrivelse saknas	12	80	20	95
Totalt antal kontrollerade	15	100	21	100