

Ärendehantering -förstudie

Ärendehantering - förstudie

Bakgrund

Regionens revisorer har ansvar för att genomföra årlig granskning av regionens samtliga verksamheter. Utifrån detta uppdrag och ansvar har revisorerna utarbetat dokumentet "Granskningsstrategi" i vilket de beskrivit de områden som revisorerna främst ska fokusera på under innevarande mandatperiod. Baserad på granskningsstrategin gör revisorerna en årlig riskbedömning och revisionsplan. I "Revisionsplan 2020" har revisorerna aktualiserat en förstudie avseende regionens ärendehantering. Med ärenden åsyftas i detta sammanhang de ärenden som bereds och beslutas i den politiska beslutsprocessen. En förutsättning för god kommunal service och att allmänhetens insyn i det offentliga ska kunna garanteras är att det finns en god offentlighetsstruktur, där bland annat en fungerande och kvalitetssäkrad ärendeprocess är en av hörnstenarna.

Den senaste granskningen av ärende- och beslutsprocessen genomfördes av landstingets revisorer 2017 och var en uppföljning av en granskning från 2012. Slutsatserna och bedömningen var att den dåvarande Landstingsstyrelsen hade vidtagit de åtgärder som rekommenderats av revisorerna.

I samband med regionbildningen där landstinget i Värmland, Värmlandstrafik AB, Karlstadsbuss AB och kommunalförbundet tillsammans bildade Region Värmland 2019 tillkom en ny politisk organisation som täcker in alla verksamheter. Ett motiv för att genomföra förstudien är att undersöka i fall det finns behov av att i senare skede göra en fördjupad granskning av ärendeberedningsprocessen och regionstyrelsens övergripande ansvar knutet till denna efter organisationsförändringen.

Syfte

Syftet med förstudien är att ta reda på om Regionstyrelsen har implementerat och säkerställt en effektiv, systematisk och kvalitetssäkrad ärendehantering utifrån fullmäktiges beslut och reglementen.

Förstudien ska ge svar på följande revisionsfrågor:

- *Finns det en utvecklad definition av begreppet ärende samt kriterier för när en fråga ska hanteras som ett ärende i enlighet med riktlinjen?*
- *Är riktlinjen fullt ut implementerad i samtliga nämnder och verksamheter och sker nämndernas ärendehantering i enlighet med nämndernas reglementen?*
- *Finns rutinbeskrivning för uppföljning samt återrapportering av beslut till aktuellt beslutsforum?*
- *Finns rutin för uppföljning och utvärdering av befintliga styrdokument och rutiner?*

Avgränsning

Granskningen avgränsas till en förstudie vilket innebär att ärendehanteringsprocessen och regionstyrelsens ansvar för ärendehanteringen endast kommer att beröras övergripande. Det innebär även att bakgrundsbeskrivning samt utgångspunkter inte är lika omfattande som vid en fördjupad granskning. Ej heller genomförs några stickprov eller liknande i detta skede.

Revisionskriterier

Uppföljningen ska ske utifrån Kommunallag (2017:725), Förvaltningslag (2017:900) och föreskrifter inom området. Revisionskriterier är också fullmäktiges beslut, styrelsens och nämndernas reglementen samt verksamhetens riktlinjer och rutiner.

Ansvarig nämnd

Regionstyrelsen har ansvar för regionens ärendeberedning och enligt regionstyrelsens reglemente äger styrelsen, med bindande verkan för övriga nämnder, rätt att besluta om riktlinjer för ärendeberedning.

Regiondirektören är den högste tjänstepersonen inom förvaltningen och den funktion som ansvarar för regionens ärendehantering. Som stöd i ärendehanteringsprocessen finns ett centralt placerat sekretariat som bistår med administrativt stöd till de förtroendevalda. Stödet består bland annat i att serva Region Värmlands fullmäktige, styrelse, nämnder och dess utskott, beredningar samt länets två gemensamma nämnder. För att kvalitetssäkra hanteringen utgår nämndsekreterarna från en gemensam instruktion där bland annat aktuella rutiner och checklistor ingår. En ärendekoordinator finns knuten till sekretariatet och ansvarar tillsammans med kanslidirektör, ekonomidirektör, regiondirektör, med flera, för att beslutsprocessen följer nämndernas ansvarsområden, och att de fattar de beslut som de har mandat att fatta.

Metod

Förstudien har genomförts i form av dokumentstudier och intervjuer. Utgångspunkter har varit Kommunallagens (2017:725) och Förvaltningslagens (2017:900) föreskrifter samt de tidigare genomförda granskningarna med tillhörande svar från dåvarande Landstingsstyrelsen. Där till har även riktlinjen; Styrande dokument – struktur, fastställande och hantering (RS/190178) samt riktlinjen Ärendeberedning i Region Värmland (RS/190509) legat till grund för granskningen.

Intervjuer har genomförts med enhetschefen för kansliets sekretariat samt med kanslidirektören. Rapporten är sakgranskad av de intervjuade.

Resultatet av granskningen presenteras nedan genom en sammanfattande analys av det insamlade underlaget under varje enskild revisionsfråga.

Förstudiens resultat

I november 2018 gav den dåvarande Landstingsstyrelsen förvaltningen i uppdrag att revidera styrande dokument med bäring på ärendehantering (se beslut LK/181959) för att säkerställa en ändamålsenlig handläggning av ärenden till fullmäktige, styrelse och nämnder i den nya regionorganisationen. I samband med detta fick Attensum AB i uppdrag av Landstinget i Värmland att ge rekommendationer om hur en god ärendehantering skulle kunna se ut. I den konsultrapport som togs fram presenteras bland annat en definition av begreppet ärendehandläggning, vilka formella krav som finns på ärendehandläggning utifrån lagstiftning, vad beslutsunderlaget bör innehålla samt hur det bör kvalitetssäkras.

Utifrån rekommendationerna i konsultrapporten togs riktlinjen Ärendeberedning i Region Värmland (RS/190509) fram. I denna riktlinje beskrivs ärendehantering som en process med olika delar:

1. registrering,
2. fördelning,
3. beredning,
4. beslut,
5. verkställighet, samt
6. arkivering.

Fördelningen av de ärenden som ska vidare i den politiska beslutsprocessen sker genom en central ärendefördelning två gånger varje vecka. Dessa möten leds av regiondirektören och tillsammans med olika funktioner (kanslidirektör, ekonomidirektör, HR-direktör och sekreterare) bedöms ärendenas karaktär och tilldelning, det vill säga vilket politiskt organ som ärendet ska behandlas i (utifrån nämndernas reglementen) och när detta ska ske, samt ansvarig handläggare.

I riktlinjen beskrivs handläggarens roll och ansvar i beredningen av ett ärende och pekar på vikten av att det bereds sakligt och opartiskt samt att dialog förs med det eller de politiska organ som berörs av ärendet i ett tidigt skede. Vidare ansvarar handläggaren för att olika perspektiv tas i beaktande vid beredning av ärendet, som exempelvis verksamhets-, jämlikhets- och barnperspektiv. En ärendehandbok har nyligen tagits fram som ska fungera som praktiskt stöd till handläggare under ärendeprocessen. Handboken finns tillgänglig i digital form på intranätet och beskriver processens olika delar.

När ett ärende är klart och färdigutrett ska en kvalitetssäkring ske av utsedda funktioner med kunskap inom aktuellt område enligt riktlinjen. Efter detta går ärendet vidare till en ordförandeavstämning och där avgörs när ärendet ska behandlas politiskt. Efter att beslut fattats ska beslutet verkställas och implementeras. Till sist, när ärendet är avslutat, så ska det arkiveras.

1. Finns det en utvecklad definition av begreppet ärende samt kriterier för när en fråga ska hanteras som ett ärende i enlighet med riktlinjen?

I den ovan nämnda riktlinjen framgår explicit att ett ärende skapas/tillkommer från den tidpunkt det fördelas till en handläggare och avslutas genom ett slutgiltigt beslut i något av de politiska organen (se punkt 2-4). Detta kan sägas vara det som definierar ett ärende i den politiska beslutsprocessen. Samma definition av begreppet ärende återfinns även i Ärendehandboken.

Den sammanfattande bedömningen är att det finns en tydlig definition av begreppet ärende i gällande riktlinje samt kriterier för när en fråga ska behandlas som ett ärende i den politiska beslutsprocessen.

2. Är riktlinjen fullt ut implementerad i samtliga nämnder och verksamheter och sker nämndernas ärendehantering i enlighet med nämndernas reglementen?

Under 2019 har regionens revisorer genomfört en grundläggande granskning av styrelse och nämnder i Region Värmland. Den grundläggande granskningen handlar bland annat om att undersöka om nämnderna uppnår en fullgod styrning, uppföljning och kontroll. Revisorerna ska i den grundläggande granskningen bedöma om förutsättningar för tillräcklig intern styrning och kontroll finns, samt om det fungerar i praktiken. I samband med den grundläggande granskningen av styrelse och nämnder för 2019 framkommer att ärendebereidningen generellt tycks fungera tillfredsställande utifrån gällande riktlinje och reglementen.

Det som framkommer utifrån intervjuerna när det gäller implementeringen av riktlinjen är att den generellt upplevs fungera bra, men att det första året efter regionbildningen funnits utmaningar av olika slag. En av utmaningarna har exempelvis varit att få alla ärenden som ska upp för politiskt beslut att passera den centrala ärendefördelningen för att kunna kvalitetssäkra beslutsunderlaget utifrån riktlinjens kriterier. Det har enligt utsago hänt att ärenden inte har anmälts till den centrala ärendefördelningsgruppen utan direkt gått till ansvarig nämnd för beslut. Att vissa oklarheter ibland har uppstått beror enligt intervjuerna på den nyss genomförda omorganisationen och ny politisk organisation som medfört vissa oklarheter i ansvarsfördelningen mellan beslutande organ samt brist på kunskap om hur beredningsprocessen är tänkt att fungera både bland förtroendevalda och tjänstepersoner. Mot bakgrund av det senare framhålls att det finns ett behov av återkommande utbildningsinsatser för förtroendevalda, chefer och handläggare för att höja kunskapen om bestämmelser i Kommunallagen och Förvaltningslagen samt hur regionens ärendehanteringsprocess fungerar.

3. Finns rutinbeskrivning för uppföljning samt återrapportering av beslut till aktuellt beslutsforum?

I Kommunallagen och Förvaltningslagen återfinns allmänna krav och bestämmelser för ärendehandläggningen. Det kan dock inte sägas finnas något explicit krav på uppföljning och återrapportering av enskilda beslut enligt lagstiftningen. Däremot ska styrelsen/nämnden kontinuerligt följa upp sin verksamhet genom års- respektive delårsredovisning.

Riktlinjen Ärendeberedning i Region Värmland (RS/190509) tar endast upp uppföljningen av enskilda ärenden mycket kortfattat och nämner att en uppföljning ska ske, dock finns ingen instruktion för hur detta ska gå till. Ingen rutinbeskrivning har heller återfunnits för uppföljning och återrapportering av politiska beslut i dokumenthanteringssystemen Vida och Platina.

I den ärendehanteringsbok som återfinns på regionens intranät framgår följande när det gäller återrapportering av enskilda beslut till styrelse respektive fullmäktige:

”Regionfullmäktige får två gånger per år en återrapport på sina fattade beslut. Regionstyrelsen får var tredje månad en återrapport över de uppdrag till regiondirektören som styrelsen beslutat om. Inrapportering av status för verkställigheten av beslut ska ske av utsedd handläggare för verkställigheten”.

Utifrån intervjuerna framkommer att det sker en viss uppföljning av Regionstyrelsens respektive Regionfullmäktiges beslut främst utifrån den interna kontrollen. Övriga nämnder har inte samma typ av ärendeuppföljning, men frågan har på senare tid lyfts på tjänstemannanivån. Överlag anges att det är en utmaning att få till en fungerande återkoppling av verkställda beslut. Den enskilde handläggaren har ett stort ansvar när det gäller detta, men har ofta svårt att veta när och hur återkoppling ska ske.

När det gäller beslut som tas på delegation så ska dessa enligt KL 6 kap.§ 40 anmälas till styrelse/nämnd i den utsträckning som beslutats. I riktlinjen för ärendeberedning anges att styrelsen och varje nämnd ska ha antagit en delegeringsförteckning som anger den delegerade beslutanderätten. I samband med granskningen framkommer att styrelsen och samtliga nämnder har beslutat om en delegationsförteckning samt ett dokument med vidaredelegeringar.

Det finns ingen rutinbeskrivning framtagen för uppföljning och återrapportering av beslut till nämnderna, men en sammanvägd bedömning är att det finns tillräcklig information om uppföljning av beslut genom de beskrivningar som finns i allmänna bestämmelser, reglementen och ärendehandbok. Det är upp till nämnderna att i högre utsträckning följa upp sina beslut. Detta kan exempelvis ske genom ökad internkontroll.

4. Finns rutin för uppföljning och utvärdering av befintliga styrdokument och rutiner?

I riktlinjen Styrande dokument – struktur, fastställande och hantering (RS/190178) återfinns en beskrivning av struktur, terminologi samt vilken instans som får besluta vad när det gäller styrande dokument i Region Värmland. Här återfinns även rutiner för uppföljning av befintliga styrdokument.

De styrande dokumenten delas in i *stadgade*, *planerande* respektive *reglerande*. De stadgade styrdokumenterna gäller ofta över hela mandatperioden eller revideras om ett behov uppstår, som vid exempelvis efter att val har hållits eller en organisationsförändring genomförs. De planerande styrdokumenterna ska alltid vara tidsatta och följs upp och revideras vid behov när den aktuella tidperioden går mot sitt slut. Enligt riktlinjen har de reglerande styrdokumenterna däremot ofta inget naturligt bäst-före-datum utan bör följas upp och uppdateras kontinuerligt för att vara aktuella. I samma riktlinje återges en gräns för när de reglerande dokumenterna ska uppdateras. Exempelvis gäller policys och riktlinjer tillsvidare (men ska aktualitetsprövas regelbundet). När det gäller rutiner, vårdrutiner, instruktioner med flera, så ska dessa vara giltiga som längst i två år.

Alla styrande dokument i Region Värmland ska finnas sökbara i dokumenthanteringssystemet Vida som regionens alla medarbetare har tillgång till. För att skapa och hantera styrande dokument används förutom Vida även dokumenthanteringssystemet Platina.

Vilket av de två IT-stöden som ska användas beror enligt instruktioner på intranätet på vem som ska fastställa det styrande dokumentet respektive vart det ska fastställas. Platina används för de styrande dokument som ska fastställas av ett politiskt organ eller av regiondirektören (den ansvarige sekreteraren lägger sedan över dokumentet i Vida så att det där blir sökbart och versionshanterat). De styrande dokument som ska fastställas av en direktör, verksamhetschef eller av dem utsedd befattningshavare ska skapas i Vida.

I denna förstudie har ingen närmare granskning gjorts av hur den praktiska användningen av Vida och Platina ser ut och i vilken utsträckning riktlinjen följs. I en granskningsrapport utförd av konsultbolaget Helseplan angående fysioterapeuter 2020 framkommer dock att Vida i sin nuvarande utformning kan utgöra en risk då strukturen upplevs vara svårtillgänglig bland dem som intervjuats. Vidare framkommer viss kritik mot hur informationen i Vida är strukturerad samt att det saknas tydlighet i hur nya rutiner och förändringar i rutiner kommuniceras ut till verksamheterna, vilket enligt rapporten upplevs som en brist av de intervjuade.

I intervjuerna som genomförts för denna granskning framkommer att målet är att på sikt endast använda ett heltäckande ärende- och dokumenthanteringssystem som passar all verksamhet, då det inte är optimalt att använda två olika system parallellt.

Den sammanfattande bedömningen är att det finns ändamålsenliga rutiner för uppföljning och utvärdering av befintliga styrdokument genom de anvisningar som återfinns i riktlinjen Styrande dokument – struktur, fastställande och hantering (RS/190178). Då det finns vissa tecken på brister i strukturen genom att två parallella dokumenthanteringssystem används samt att användarna i vissa fall upplever svårigheter så skulle det kunna föranleda en djupare granskning i framtiden.

Slutsatser och kommentarer

Den övergripande revisionsfrågan är att bedöma om Regionstyrelsen har implementerat och säkerställt en effektiv, systematisk och kvalitetssäkrad ärendehantering utifrån fullmäktiges beslut och reglementen.

Utifrån den granskning som gjorts inom ramen för denna förstudie är vår bedömning att Regionstyrelsen har tagit fram erforderliga styrande dokument samt delvis implementerat en effektiv, systematisk och kvalitetssäkrad ärendehantering.

Styrelsens och nämndernas implementering och följsamhet till riktlinjer för ärendehanteringsprocessen och till respektive reglementen bedöms vara tillräcklig. Utifrån förstudiens resultat framkommer dock att vissa avsteg från riktlinjerna förekommer, då det exempelvis har hänt att den centrala ärendehantering förbigåtts och att ärenden direkt gått vidare till ansvarig nämnd för beslut. Detta kan leda till att beslutsunderlag inte blir kvalitetsgranskat och att beslut tas i fel instans. Ett sätt att förbättra följsamheten skulle exempelvis kunna vara att erbjuda löpande utbildningstillfällen om regionens ärendehanteringsprocess och relevant lagstiftning till ledande förtroendevalda och aktuella tjänstepersoner.

När det gäller uppföljning och återrapportering av beslut så kan det konstateras att en övergripande rutin inte är framtagen för detta ändamål. Dock framgår av ärendehandboken och av intervjuer att viss uppföljning av beslut sker i styrelse och fullmäktige idag. Regionstyrelsen och nämnderna rekommenderas att verka för att en mer systematisk uppföljning av tagna beslut görs för att försäkra sig om att fastställda mål kommer att uppnås, för att säkerställa att verkställigheten efterlevs på det sätt som nämnden förväntar sig och för att kunna agera snabbare ifall avvikelser uppkommer. Detta kan exempelvis ske genom att ta med uppföljning av beslut i interkontrollplanerna i ökad utsträckning.

Styrelse och nämnder har tagit fram erforderliga delegationsförteckningar och dokument för vidaredelegation. Inom ramen för denna förstudie har dock ingen kontroll gjorts som talar om i vilken utsträckning beslut tagna på delegation faktiskt anmäls till berörd styrelse/nämnd.

Vidare görs bedömningen att det finns erforderliga rutiner framtagna för olika typer av styrande dokument vilka återfinns i riktlinjen; Styrande dokument – struktur, fastställande och hantering (RS/190178). Då det finns vissa tecken på brister och risker förknippat med att två ärende- och

dokumenthanteringssystem används parallellt så skulle det kunna föranleda en djupare granskning i framtiden.

Den sammanfattande bedömningen är dock att någon fördjupning i dagsläget inte behöver genomföras.

Marcus Olofsson
Yrkesrevisor, revisionskontoret, Region Värmland