

ABCD

**Landstinget Dalarna**

**Granskning av ärendeberedning och  
beslutsunderlag**

**Revisionsrapport**

KPMG AB  
2010-01-20  
*Antal sidor: 29*

## Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Inledning	3
3.	Revisionskollegiets bakgrund till projektet	3
4.	Syfte och frågeställningar	4
5.	Metoder och genomförande	4
6.	Avgränsningar och definitioner	5
7.	Föregående granskning	5
7.1	Utredarens iakttagelser och förslag	5
7.2	Landstingsstyrelsens yttrande över föregående granskningsrapport	6
8.	Styrning och ledning kring beredning och beslutsunderlag	7
8.1	Lagar och regler om beredning	7
8.1.1	Landstingsfullmäktige	8
8.1.2	Landstingsstyrelsen	8
8.1.3	Nämnder	8
8.1.4	Utskott	9
8.1.5	Delegeringsbestämmelser	9
8.2	Lagar och regler om beslutsunderlag	10
8.3	Utskottens berednings- och beslutsbefogenheter	10
8.4	Huvudkontorets roll och uppdrag gällande ärendebereidning	13
8.5	System för dokument- och ärendehantering	14
8.6	Rutiner för ärendehantering och beredning	15
8.7	Sammanträden, underlag och beslut	17
8.7.1	Underlag för beslutsfattande	17
8.7.2	Skriftliga beslutsunderlag	17
8.8	Protokoll	20
8.9	Dokumentmallar	21
8.10	Instanser i ärendebereidningen	21
8.10.1	Tjänstemannabereidning i ledningsgrupper	21
8.10.2	Politisk beredning	22
8.10.3	Bereidning/handläggning av uppdrag/initiativ	23
8.11	Stickprov av ärenden	24

8.11.1	Förlossningsverksamhet, sommaren 2009	25
8.11.2	Riktlinjer och anvisningar för intern kontroll	25
8.11.3	Ärendehandbok – administrativa ärenden inom Landstinget Dalarna	26
8.11.4	Öppethållande vid vårdcentralerna i Malung och Vansbro	27
8.12	Sammanfattade kommentarer utifrån genomförda stickprov	28

## 1. Sammanfattning

KPMG AB har fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Landstinget Dalarna att genomföra ett granskningsprojekt med syfte att bedöma ändamålsenlighet och kvalitet i landstingsstyrelsens ärendeberedning och beslutsunderlag. Granskningen har avgränsats till ärendeberedning och beslutsunderlag inför landstingsstyrelsen och dess 6 utskott, samt de underlag som styrelsen presenterar för landstingsfullmäktige.

Under 2003 genomförde revisionen en granskning av beslutsunderlag och ärendeberedning i landstinget. Granskningsresultatet visade bl.a. på brister i beredningsprocessen inför politiska beslut, att det inte fanns några normerande kvalitetskrav på beslutsunderlag samt, att det inte heller fanns någon artikulerad mekanism för kvalitetssäkring av underlagen. Vidare konstaterades att beredningsprocessen och beslutsförberedelserna fanns inbäddade i en organisationskultur där den politiska majoritetens företrädare och tjänstemannaledningen samverkade mycket nära och informellt. Granskningen resulterade i att revisionen lämnade ett antal förslag till utvecklings- och förbättringsområden, vilka var ämnade att stärka beredningsprocessen och beslutsunderlagens kvalitet.

Utifrån våra genomförda intervjuer och resultatet av tidigare granskningar drar vi slutsatsen att det under lång tid funnits en kultur i landstinget som inneburit att hantering och beredning av ärenden och beslutsunderlag inte fungerat ändamålsenligt. Bl.a. har det noterats att de beslutsunderlag som landstingsstyrelsen ställs inför, och som också presenterar inför fullmäktige, håller en mycket ojämn kvalitet.

Föreliggande granskning har genomförts genom dokumentstudier av styrande dokument som policys, planer och riktlinjer m.m. Vidare har drygt tjugo intervjuer genomförts med berörda tjänstemän och förtroendevalda. Granskningen har även omfattat ett antal stickprov av beslutsärenden.

Utifrån granskningsresultatet fokuserar vi i sammanfattningen på områden som är centrala för att ge processerna som leder fram till en fullgod ärendeberedning möjligheter att utvecklas. I rapporten lämnas många detaljerade kommentarer och förslag med syftet att utveckla ärendeberedningen. Vi rekommenderar att dessa iakttagelser snarast beaktas. Avgörande för att lyckas är dock att hela organisationen inser att en ändamålsenlig ärendeberedning är nyckeln till framgång i all verksamhet. Landstingsstyrelsen måste se till att ärendeberedningen får rätt dimensionering, status och resurser genom att rikta ett uppdrag med största vikt till landstingsdirektören.

Vi bedömer att landstingsstyrelsens yttrande på den tidigare revisionsrapporten i vissa delar var "luddigt". Styrelsen behandlade inte revisionsrapportens förslag och rekommendationer genom att fatta tydliga beslut. Detta faktum bedömer vi som en stor brist. Hur ska den verkställande organisationen kunna verkställa otydliga beslut? Varför reagerar inte samma organisation redan i beredningsfasen när de upptäcker att beslutsförslagen blir ohanterliga att hantera i verkställighetsperspektiv? Eller är det en politisk markering att besluten är just luddiga? Det konkreta beslut som genomgående finns i yttrandet är hänvisningen till att roller och uppdrag ska tydliggöras mellan politisk ledning och landstingsdirektören genom ett skriftligt avtal. Tanken var att landstingsdirektören i sin tur skulle teckna avtal med underlydande chefer. Vi kan genom

granskningen konstatera att inga avtal i enlighet med andemeningen i yttrandet har kommit till stånd. Förutom en "ärendehanteringsbok" kan vi inte se att styrelsen har tagit tillvara på rekommendationerna i den tidigare revisionsrapporten och i övrigt inte fullföljt de åtgärder man tidigare hade för avsikt att genomföra.

Vidare har vi konstaterat att utskottens roll i beredning av styrelsens ärenden är tämligen kraftlös, och det är endast i ett fåtal ärenden där några av utskotten har lämnats beslutanderätt. Enligt vår uppfattning är grundtanken med utskott att skapa en instans för politisk beredning, för att på så sätt både möjliggöra och säkerställa att ärenden är tillräckligt förberedda innan de lyfts till beslutande instans. Vi är dock medvetna om att det är fullmäktige som har fastställt gällande reglementen för styrelsen och dess utskott. Likväl måste vi i demokratins namn lyfta frågan om det inte är rimligt att utskotten ska bereda i det närmaste samtliga ärenden som styrelsen ska behandla. Genom utskott som får i uppdrag att ta ansvar för beredningsprocessen skulle beredningskvaliteten, med all sannolikhet, på ärenden som föreläggs styrelsen för beslut öka. Vi anser att man kan tolka utskottsorganisationen som en form av skenberedning. Vi inrättar ett antal utskott där vi kan placera landstingsråd och övriga förtroendevalda, men vi låter inte utskotten få några konkreta uppgifter och de ska absolut inte få någon makt, att besluta inom givna ramar, för all makt ska kontrolleras av landstingsstyrelsen. Om inte utskotten görs mer delaktiga i processerna kommer landstingsstyrelsen att få enormt svårt att hinna med att styra landstinget i alla dess beståndsdelar. Det innebär i förlängningen att sannolikheten ökar för att t.ex. landstingets mycket kärva ekonomiska situation kommer att bestå.

Huvudkontoret har utarbetat nya ärendehanteringsrutiner vilka dokumenterats i en ärendehandbok. Landstingsfullmäktige fastställde ärendehandboken i juni 2009. I sammanhanget har vi dock noterat att utarbetandet av ärendehandboken pågått under ganska lång tid. Vår uppfattning är ändå positiv i den bemärkelsen att ärendehandboken visar på en hög ambitionsnivå, vad gäller att åstadkomma en ändamålsenlig och kvalitetssäkrad ärendehantering i landstinget. Även om det pågår förberedande åtgärder så kan vi konstatera att det ännu inte skett några direkta insatser för att implementera styrdokumentet. Efterlevnaden är därmed fortfarande marginell. Vi menar att ansvariga chefer måste se till att handboken följs. Följs ändå inte handboken måste högsta ledningen, med landstingsdirektören i spetsen, på ett tydligt sätt markera vad som gäller inom området.

Genom vår granskning har vi konstaterat att det finns stora utvecklingsbehov inom granskningsområdet. Vid intervjuerna har vi fått samstämmiga synpunkter som innebär att ingen är nöjd med ärendebereidningen i ett generellt perspektiv. Inställningen och den rådande kulturen till ärendebereidning måste förändras. Eftersom beredning av ärenden är en central funktion i den representativa demokratiska processen, och en förutsättning för effektivitet och god produktivitet i verksamheterna, är det högst rimligt att en mycket hög grad av professionalism råder i ärendebereidningens alla beståndsdelar. Eftersom alla de intervjuade haft synpunkter på ärendebereidningen har vi ställt frågor om varför återkommande problem inte åtgärdats. Vi har möts av påståenden som kan tolkas som " att det är inte mitt bord/ansvar att få ordningen på processerna". Om flertalet har denna inställning och den högsta ledningen inte tar tillräckliga initiativ kommer naturligtvis den rådande kulturen att bestå.

För bakomliggande bedömningar och i övrigt hänvisar vi till revisionsrapporten i sin helhet.

## **2. Inledning**

Genom fastställd revisionsplan för 2009 har revisorerna vid Landstinget Dalarna beslutat att genomföra en granskning av beslutsunderlag och ärendebereidning.

KPMG har erhållit uppdraget med utgångspunkt från sitt ramavtal för förvaltningsrevision och en projektplan.

## **3. Revisionskollegiets bakgrund till projektet**

Landstingets revisorer hade bland annat följande bakgrund till denna granskning.

Under 2003 granskade landstingets revisorer med hjälp av Ernst & Young AB beslutsunderlag och ärendebereidning i landstinget. Granskningen resulterade i att revisorerna rekommenderade styrelsen att noga beakta de förslag som lämnats i revisionsrapporten vilka var ämnade att stärka beredningsprocessen och beslutsunderlagens kvalitet.

I revisorernas löpande arbete, i vilket bland annat ingår att följa styrelser och nämnders arbete, har de kunnat konstatera att de beslutsunderlag som landstingsstyrelsen ställs inför, och som också presenteras inför fullmäktige, fortfarande håller en mycket ojämn kvalitet. Sammantaget indikerar de brister som noterats att styrelsens interna kontroll avseende beredningsprocessen och beslutsunderlagens kvalitet inte är fullgod.

I syfte att förstärka ärendebereidningen har landstingets huvudkontor under 2009 utarbetat en "ärendehandbok". Handboken, som i huvudsak reglerar ärendebereidningens yttre former, fastställdes av fullmäktige i juni 2009. Efter att ha följt bristerna under en längre tid är revisorerna dock tveksamma till om en ärendehandbok, som i sig är en positiv utveckling, är en tillräcklig åtgärd för att åtgärda bristerna. Beredningsprocessen kan också vara behäftad med strukturellt och kulturellt betingade brister, inte minst inom tjänstemannaorganisationen och i skärningspunkten mellan tjänstemannaorganisationen och den politiska organisationen.

Som en utgångspunkt för granskningen såg uppdragsgivaren huvudkontorets roll och befogenheter samt förvaltningsorganisationens interna ansvarsfördelning i beredningen av ärenden inför styrelsen och dess utskott samt fullmäktige.

Ytterligare en utgångspunkt utgjordes av uppdragsgivarens principiella inställning att beredningsprocessen ska vara transparent i den bemärkelsen att det tydligt ska kunna utläsas hur ärenden initierats, vem eller vilka som svarar för olika delar i ett beslutsunderlag och av vem/vilka samt på vilket sätt ärendet beretts i olika led i organisationen.

## **4. Syfte och frågeställningar**

Syftet med granskningen var att bedöma ändamålsenlighet och kvalitet i styrelsens ärendeberedningen och beslutsunderlag.

Granskningen skulle primärt fokusera mot ärendeberedningen i skedet innan ett ärende överlämnas till en politisk beredning samt i den eventuella dialog mellan tjänstemannaorganisationen och förtroendemannaaorganisationen som förs i och under beredningen.

Inom ramen för granskningen och det grundläggande syftet skulle bl.a. följande frågor beaktas eller belysas:

- Uppföljning av vilka åtgärder som vidtagits med utgångspunkt i föregående granskning och vilka effekter åtgärderna medfört.
- Huvudkontoret och dess olika enheters roll i ärendeberedningen. Dess kompetens, ansvar och befogenheter liksom ansvarsfördelning etc. för ärendeberedning och beslutsunderlag i den samlade tjänstemannaorganisationen.
- Vilka arbetssätt, rutiner och metoder används för att säkerställa en kvalitativ ärendeberedning som beaktar olika perspektiv från vilka ett ärende bör belysas?
- På vilka sätt initieras nya ärenden i beslutsprocessen?

## **5. Metoder och genomförande**

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Inom ramen för uppdraget har tillgängliga dokument, policys, planer och riktlinjer samlats in och analyserats. Vidare har drygt tjugo intervjuer genomförts med förtroendevalda och tjänstemän.

Vi har även genomfört ett antal stickprov av beslutsärenden. Följande ärendeakter har studerats (se avsnitt 8.11):

- Förlossningsverksamhet, sommaren 2009.
- Riktlinjer för intern kontroll.
- Ärendehandbok – administrativa ärenden inom Landstinget Dalarna.
- Öppethållande vid vårdcentralerna i Malung och Vansbro.

Revisionsrapporten är saklighetskontrollerad av landstingsdirektören och kanslichefen på huvudkontoret.

Granskningsuppdraget har utförts av Eva-Lena Kamperin och Magnus Larsson, KPMG.

## 6. Avgränsningar och definitioner

Granskningen har avgränsats till ärendebereidning och beslutsunderlag inför landstingsstyrelsen och dess utskott, samt de underlag styrelsen presenterar för landstingsfullmäktige.

Inom landstingsstyrelsen finns följande utskott; finansutskott, personalutskott, hälso- och sjukvårdsutskott, serviceutskott, samverkansutskott samt miljö- och trafikutskott.

## 7. Föregående granskning

### 7.1 Utredarens iakttagelser och förslag

Utifrån den föregående granskningen, *Beslutsunderlag och ärendebereidning i Landstinget Dalarna – förutsättningar, nuläge och rekommendationer*, har vi sammanfattat de iakttagelser och slutsatser som i rapporten lyfts fram som viktigast:

- ✘ Det finns brister i beredningsprocessen inför politiska beslut. Bland annat råder det en otillräcklig grad av formalisering och för små inslag av politisk dialog i den tidiga beredningen.
- ✘ Det finns inga normerande kvalitetskrav på beslutsunderlag och inte heller någon artikulerad mekanism för kvalitetssäkring av underlagen. Det föreligger därför en risk att beslutsunderlagen håller en låg och/eller ojämn kvalitetsnivå.
- ✘ Beredningsprocessen och beslutsförberedelserna är i stort inbäddade i en organisationskultur där den politiska majoritetens företrädare och tjänstemannaledningen samverkar mycket nära och informellt. Risk finns för att legitimitetsproblem uppstår samt att rollerna suddas ut.
- ✘ Otillräcklig uppföljning av fattade beslut och förändringar.
- ✘ Tjänstemannakåren bedömas i allmänhet ha rätt kompetens, men samordning och planering av arbetsinsatser i det nya kansliet måste ske på ett sätt så att denna kompetens kommer till sin rätt.

Utifrån granskningsresultatet lämnades ett antal förslag till utvecklings- och förbättringsområden. Nedan följer huvuddragen i rekommendationerna:

- ✘ Ett nytt kontakt och nya spelregler mellan politiker och tjänstemän bör formaliseras samt följas i praktisk handling.
- ✘ En gemensam och tidig beredning för majoriteten och oppositionen bör skapas.
- ✘ Beredningsfunktionen hos hälso- och sjukvårdens ledningsgrupp ses som en viktig faktor och bör säkras.
- ✘ En effektiv ärendebereidnings- och planeringskapacitet i landstingets kansli bör etableras som ett stöd åt ledningsgruppens arbete. Operativt ansvarig bör utses.

- ✘ Måldokument om kraven på beredning, beslutsunderlag och uppföljning av beslut bör tas fram. Mekanismerna för kvalitetssäkring bör tydliggöras.
- ✘ Ribborna bör höjas gällande beslutsunderlag vid resursfördelningsbeslut, likaså bör precision och motiveringar förbättras vid verksamhetsplaner och budgetbeslut.

## 7.2 Landstingsstyrelsens yttrande över föregående granskningsrapport

Den 8 mars 2004 yttrade sig landstingsstyrelsen över revisionsrapporten *Beslutsunderlag och ärendebereidning i Landstinget Dalarna – förutsättningar, nuläge och rekommendationer*, samt de förtroendevalda revisorernas tillhörande följebrev.

Av yttrandet framgår ett antal generella synpunkter. Sammantaget uttrycker styrelsen att beredningsprocessen inför politiska beslut ständigt kan förbättras, framför allt vad gäller kvaliteten i beslutsunderlagen. I berednings- och beslutsprocessen finns dock ett flertal perspektiv att ta hänsyn till. De krav som inryms och ställs i beredningsförfarandet måste bl.a. bedömas utifrån det enskilda ärendets art och de resurser som finns till förfogande.

För att beslutsunderlagen ska hålla en jämn och hög standard uttrycker styrelsen att kvalitetskrav i olika avseenden bör ställas, och att mekanismer för kvalitetskontroll även bör etableras. Utefter sådana principer anser styrelsen att berednings- och planeringsprocessen ska formos.

Sammanfattningsvis lämnade landstingsstyrelsen följande kommentarer till revisionsrapporten:

- ✘ Några av de påpekade bristerna i revisionsrapporten kan knytas till att granskningen genomförades under en intensiv period då såväl den politiska som tjänstemannaledningen för hälso- och sjukvården omgestaltades.
- ✘ Bristen på tidig politisk dialog beror delvis på att planeringsutskottets arbetssätt var och är fortfarande under utveckling.
- ✘ För att motverka risken av att en nära och informell samverkan mellan den politiska ledningen och tjänstemannaledningen, som enligt utredaren kan ge upphov till legitimitetsproblem och att rollerna suddas ut, föreslår styrelsen att ett nytt kontrakt och nya spelregler för politiker och tjänstemän utvecklas.
- ✘ Informell och muntlig dialog i ett tidigt skede mellan politisk ledning och tjänstemannaledning är nödvändig för att uppnå en effektiv beslutsprocess utan onödig tidsspillan.
- ✘ Behov finns av att formalisera och tydliggöra de övergripande inslagen i den politiska maktutövningen över tjänstemannaledningen. För att tydliggöra respektive roll regleras relationen mellan politisk ledning och landstingsdirektören från och med i år i ett skriftligt avtal/uppdrag. De instrument som ligger till grund för avtalet med landstingsdirektören kommer successivt att utvecklas, så att hela verksamheten ned till den enskilda verksamhetschefens ansvarsområde kan överblickas.

- ✘ Planeringsutskottet är rätt forum för att öka inslaget av tidig politisk dialog. Där kan eventuella politiska direktiv för tjänstemannaberedningen göras tydliga och explicit formulerade tjänstemannasynpunkter efterfrågas av samtliga företrädda politiska partier. Fortsättningsvis ska information ges om ärenden till styrelsen i planeringsutskottet. Detta innebär också att principiellt viktiga förslag är avstämde mot den politiska majoriteten.
- ✘ För att tydliggöra spelregler, gemensam och tidig beredning och kvalitetssäkring av ärenden har kontaktmönster och ärendeberedning för politiker och tjänstemän setts över. En plan har fastlagts för 2004. I september 2005 ska plan för 2005 fastläggas.
- ✘ Under landstingsdirektörens ansvar pågår arbetet med att forma och bestämma hälso- och sjukvårdens ledningsgrupp och det nya kansliets roller. Flera av de synpunkter som lyfts fram i revisionsrapporten kommer i samband med detta att beaktas, bland annat vad gäller kravet på kvalitet och kvalitetskontroll i beredningsprocessen.

#### **Kommentarer:**

Vi bedömer att landstingsstyrelsens yttrande i vissa delar var "luddigt". Styrelsen behandlade inte revisionsrapportens förslag och rekommendationer genom att fatta tydliga beslut. Detta faktum bedömer vi som en stor brist. Hur ska den verkställande organisationen kunna verkställa otydliga beslut? Varför reagerar inte samma organisation redan i beredningsfasen när de upptäcker att beslutsförslagen blir ohanterliga att hantera i verkställighetsperspektiv? Eller är det en politisk markering att besluten är just luddiga?

Det konkreta beslut som genomgående finns i yttrandet är hänvisningen till att roller och uppdrag ska tydliggöras mellan politisk ledning och landstingsdirektören genom ett skriftligt avtal. Tanken var att landstingsdirektören i sin tur skulle teckna avtal med underlydande chefer. Vi kan genom granskningen konstatera att inga avtal i enlighet med andemeningen i yttrandet har kommit till stånd. Förutom en ärendehanteringsbok (som vi berättar om längre fram i rapporten) kan vi inte se att styrelsen har tagit tillvara på rekommendationerna i den tidigare revisionsrapporten och i övrigt inte fullföljt de åtgärder man tidigare hade för avsikt att genomföra.

Vidare i granskningsrapporten kommer vi att redogöra för vidtagna åtgärder utifrån den föregående granskningen, samt vilka eventuella effekter dessa har medfört.

## **8. Styrning och ledning kring beredning och beslutsunderlag**

### **8.1 Lagar och regler om beredning**

Kommunallagen (KL) innehåller huvudsakligen inte några formella krav på beredning. I ärenden som behandlas av fullmäktige finns dock regler om beredningstvång. Att ärenden ska beredas är uppenbart, men den närmare innebörden är inte reglerad.

Vidare finns det i realiteten inte något kommunalrättsligt beredningstvång för nämnder och utskott. Sådana regler är till största delen frivilliga att anta. Ärendeberedningen bestäms dock till

stor del av förvaltningslagen, därutöver kan även speciallagstiftning ställa krav på särskilt beredningsförfarande för nämnderna.

### **8.1.1 Landstingsfullmäktige**

I kommunallagen regleras beredningstvånget vad gäller fullmäktiges ärenden (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 dock undantag från bestämmelserna om beredningstvånget i KL 5 kap. 29-32 §§, men alla ärenden som inte omfattas av undantagen måste beredas. Till undantagen hör bland annat att fullmäktige får förrätta val utan föregående beredning.

Beredningen 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 i kommunallagen, 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.

### **8.1.2 Landstingsstyrelsen**

Styrelsen har genom lagstiftningen en särställning gentemot övriga nämnder genom sin styrande och samordnande roll. Landstingsstyrelsen ska bl.a. ha uppsikt över övriga nämnders förvaltning och har den ledande rollen i beredningsprocessen. Styrelsen har därigenom det yttersta ansvaret för att se till att fullmäktige har ett beslutsunderlag i varje enskilt ärende (KL 5 kap. 28 §). Detta innebär att styrelsen inte får förbigås vid beredningen av fullmäktiges ärenden. Det är därför också styrelsen som avgör när ett ärende ska tas upp i landstingsfullmäktige.

Då styrelsen kommunalrättsligt är att anse som nämnd, gäller vad som föreskrivs om nämnder i kommunallagen, i tillämpliga delar, även för landstingsstyrelsen.

### **8.1.3 Nämnder**

Det finns inget kommunrättsligt beredningstvång vad gäller nämnder, utan sådana regler är till största delen frivilliga för landstinget att anta, vanligtvis genom bestämmelser i reglementet. Ärendebereidningen i landstinget bestäms till stor del av förvaltningslagen. Här finns bland annat uttryckliga bestämmelser om krav på enkel och snabb handläggning (FL 7 §). Vidare kan speciallagstiftning ställa krav på särskilt beredningsförfarande för nämnderna.

Av förarbetena till kommunallagen framgår att huvudregeln är att en nämnd alltid får yttra sig i ett ärende om det berör nämndens verksamhetsområde. Fullmäktige har dock möjligheten att göra ett begränsat urval bland berörda nämnder som har rätt att yttra sig (prop. 1990/91:117 s.184).

#### 8.1.4 Utskott

Enligt kommunallagen står det nämnderna fritt att inrätta utskott för beredning av ärenden, om inte fullmäktige bestämt något annat (KL 6 kap. 20 §). Detta innebär i praktiken att om landstingsfullmäktige genom reglementet beslutat att en nämnd ska ha ett eller flera utskott, så kan inte nämnden inrätta ytterligare utskott eller avskaffa ett sådant.

För utskotten finns inga lagkrav på beredning av beslutsförslag till nämnderna, men de är skyldiga att förhålla sig till samma beredningsregler som nämnderna i de fall utskotten fattar beslut med stöd av delegering.

#### 8.1.5 Delegeringsbestämmelser

Landstingsstyrelsen har fastställt *Bestämmelser om delegering, verkställighet och fördelning av uppgifter enligt kommunallagen samt arbets- och miljöuppgifter*. Styrdokumentet gäller från den 1 juli 2009.

I de allmänna riktlinjerna framgår att styrelsen fastställer resurstilldelningen i landstinget och att landstingsdirektören har som högsta verkställande tjänsteman det övergripande ansvaret för den dagliga driften, att se till att riktlinjer och regler efterlevs i organisationen samt rapportera resultatet till styrelsen.

Det framgår av styrdokumentet att det anger vilka roller, ansvar och befogenheter som finns och vart i organisationen olika beslut fattas. Regelverket innehåller bl.a. tydliggöranden mellan vad som är att anse som rena verkställighetsbeslut och vad som är beslut i enlighet med delegeringsbestämmelserna. I sammanhanget framgår det att ett beslut som fattas efter delegering kännetecknas av att det finns alternativa lösningar och att beslutsfattandet måste föregås av noggranna överväganden och bedömningar. Verkställighetsbeslut å andra sidan är beslut där det inte inryms någon självständig beslutanderätt, utan fattas efter givna riktlinjer som bl.a. finns i lag, fullmäktiges beslut och policys m.m. Finns det oklarheter vid verkställandet så går ansvaret tillbaka till den instans som har den formella beslutanderätten.

Styrelsens delegeringsbestämmelser inrymmer även regler om vilka typer av ärenden där beslutanderätten inte kan delegeras, vilka utgår från kommunallagen 6 kap 34 §. Exempelvis framgår det att de största principiella besluten och beslut i den direkta politiska processen (dvs. budgetar, landstingsplaner, hantering av motioner och interpellationer, principiellt viktiga och för hela landstinget giltiga regler) är förbehållna fullmäktige. Det framgår även att beslut om taxor och avgiftsfinansiering hör till fullmäktiges exklusiva beslutanderätt.

I dokumentet stadgas också att fullmäktiges beslut om budget och landstingsplaner i sig att betrakta som verkställighetsuppdrag till landstingsstyrelsen och nämnderna. Dessa verkställighetsuppdrag vidarebefordras till och inom landstingsorganisationen genom detaljfördelning av budgetar och andra direktiv. Detta sker parallellt med att information om antagna regler och begränsningar i verkställighetsuppdraget vidarebefordras. Resultatet av dessa processer ska vara att varje del av landstingsorganisationen får ett preciserat ansvar och befogenheter för sin del av det verkställighetsansvar som kommer från fullmäktige.

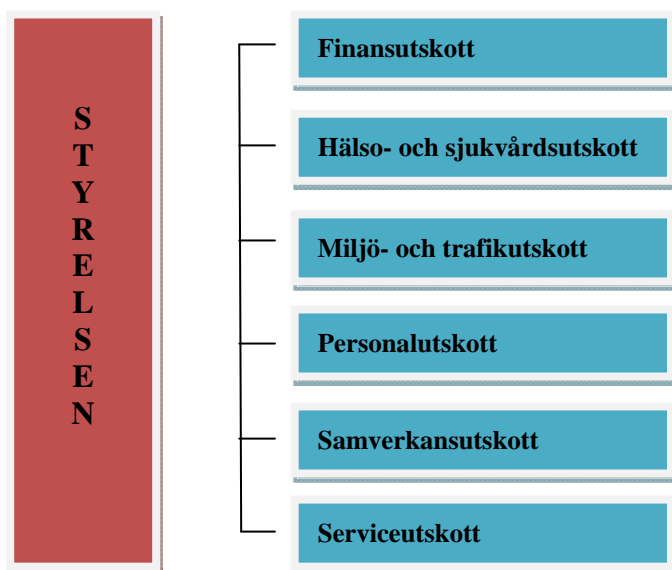
## 8.2 Lagar och regler om beslutsunderlag

Utifrån kommunallagen finns inga uttryckliga föreskrifter om vilka dokument som ska utgöra sammanträdeshandlingar. I fråga om handlingarnas form och innehåll finns därigenom möjligheten till lokala anpassningar, utifrån rådande förutsättningar och behov.

## 8.3 Utskottens berednings- och beslutsbefogenheter

I *Särskilt reglemente för landstingsstyrelsen* (10 §) uttrycks att det inom ramen för dess uppgifter särskilt åligger styrelsen att bereda eller yttra sig i ärenden som ska handläggas av fullmäktige. Undantaget är revisoreernas revisionsberättelser, valärenden och i övrigt enligt stadgande i KL 5 kap 29-32 §§.

Som framgått i tidigare avsnitt är det enligt kommunallagen fritt fram för nämnderna/styrelsen att inrätta utskott för beredning av ärenden, om inte fullmäktige bestämt något annat. Genom *Särskilt reglemente för landstingsstyrelsen* har fullmäktige bestämt att det inom styrelsen ska finnas utskott. Av 12 § framgår att landstingsstyrelsen skall ha ett finansutskott, ett personalutskott, ett hälso- och sjukvårdsutskott, ett serviceutskott, ett samverkansutskott och ett miljö- och trafikutskott.



I *Allmänt reglemente för landstingsstyrelsen och övriga nämnder* fastläggs att styrdokumentet även gäller för styrelsens utskott i tillämpliga delar. Finns avvikande bestämmelser i särskilda reglementen gäller dock dessa.

Vad gäller beredning hänförligt till utskotten framgår bl.a. följande av reglementet (§ 12):

Utskotten kan förbereda ärenden inför landstingsstyrelsen.

Inget av utskotten har rätt att fatta beslut utan delegering från landstingsstyrelsen.

Utskotten kan förelägga landstingsstyrelsen förslag till beslut.

**Kommentarer:**

Vi noterar att reglementet föreskriver att utskotten kan *förbereda* ärenden inför styrelsen. I vår mening kan innebörden av begreppen *förbereda* gentemot att *bereda* diskuteras.

I och med begreppet *kan* förbereda, är följden att utskotten inte har något direkt ansvar för att bereda/förbereda ärenden inför styrelsen, dvs. reglementet innehåller inget *skall*-krav för beredning av ärenden, och uttrycker inte heller att beredning i utskotten *bör* ske. Intentionen med reglementets utformning i detta avseende syftar enligt våra intervjuade till att det ska finnas en möjlighet att förbigå utskotten i ärendehanterings- och beslutsprocessen, vilket också lyfts fram som betydande. Det vi i vilket fall kan konstatera är att fullmäktige, genom reglementet, har fastställt att det ska finnas utskotten inom styrelsen men att de inte ska ha rollen som obligatoriskt beredande organ.

Utskotten inom landstingsstyrelsen har i allmänhet inte några beslutsbefogenheter, vilket också tydligt framgår i reglementet för styrelsen (§ 12): ”Inget av utskotten har rätt att fatta beslut utan delegering från landstingsstyrelsen”.

Styrelsen har fastställt *Bestämmelser om delegering, verkställighet och fördelning av uppgifter enligt kommunallagen samt arbets- och miljöuppgifter*. Genom styrelsens delegeringsordning har finansutskottet, personalutskottet och miljö- och trafikutskottet rätt att fatta vissa beslut på styrelsens vägnar. Detta innebär bl.a. att finansutskottet, med vissa restriktioner, uppdras att besluta i brådskande ekonomiska angelägenheter där styrelsens beslut inte kan avvaktas. För personalutskottet medför delegeringsbestämmelserna bl.a. att företräda landstinget vid tecknande av landstingsövergripande kollektivavtal. I fråga om miljö- och trafikutskottet innefattas beslutanderätten i att fatta myndighetsbeslut gällande landstingets arkivhandlingar. Styrelsen har även överlämnat viss beslutanderätt till personalutskottets ordförande och samverkansutskottets ordförande. I övrigt är det endast finansutskottet som har ett uttryckligt beslutsmandat genom styrelsens reglemente. Med vissa undantag går det ut på att finansutskottet ”äger rätt att besluta om åtgärder av icke strukturell karaktär, för att hålla av fullmäktige antagen budget”.

Med anledning av ovanstående kan vi konstatera att den beslutanderätt som styrelsen överlämnat till utskotten är mycket begränsad. Vår uppfattning är att grundsyftet med delegation av beslutanderätt i huvudsak handlar om att avlasta den beslutande instansen med så kallade rutinärenden, då delegation skapar utrymme för en mer omfattande behandling av betydelsefullare och större ärenden. Delegation möjliggör också en effektivare förvaltning genom att beslutsvägarna blir kortare och handläggningen snabbare.

Utifrån det grundläggande styrdokument som gäller för styrelsen och utskotten, dvs. allmänt och särskilt reglemente, anser vi dock att delegeringsordningen går hand i hand med fullmäktiges intentioner gällande utskottens roll. Enkelt uttryckt har utskotten inte lämnats några större maktmedel. Som vi konstaterat är utskottens roll i beredning av styrelsens ärenden tämligen kraftlös och det är endast i ett fåtal ärenden där några av utskotten har lämnats beslutanderätt. Vi konstaterar att hälso- och sjukvårdsutskottet, serviceutskottet och samverkansutskottet (med undantag från ordförande) inte har lämnats några beslutsbefogenheter via delegering från styrelsen.

Enligt vår uppfattning är grundtanken med utskott är att skapa en instans för politisk beredning, för att på så sätt både möjliggöra och säkerställa att ärenden är tillräckligt förberedda innan de lyfts till beslutande instans. Utifrån genomförda intervjuer är vårt helhetsintryck att de flesta anser att utskotten borde ha en mer framstående roll i fråga om beredning av styrelsens ärenden. Flera upplever också utskotten som mer eller mindre verkningslösa, då de inte har någon "riktig" beslutanderätt.

Vi är medvetna om att det fullmäktige som har fastställt gällande reglementen för styrelsen och dess utskott. Likväl måste vi i demokratins namn lyfta frågan om det inte är rimligt att utskotten ska bereda i det närmaste samtliga ärenden som styrelsen ska behandla. Genom utskott som får i uppdrag att ta ansvar för beredningsprocessen skulle beredningskvaliteten, med all sannolikhet, på ärenden som föreläggs styrelsen för beslut öka.

En förändring av beredningsprocessen kommer att ställa stora krav på landstingsstyrelsens kansliavdelning. Vi anser att det enbart är positivt om det inom organisationen ställs högre krav på just kansliet att bereda ärenden på ett sätt som lever upp till såväl externa som interna krav och förväntningar. Om man inte vidtar förändringar i linje med vårt förslag kan man tolka hela utskottsorganisationen som en form av skenberedning. Vi inrättar ett antal utskott där vi kan placera landstingsråd och övriga förtroendevalda, men vi låter inte utskotten få några konkreta uppgifter och de ska absolut inte få någon makt, att besluta inom givna ramar, för all makt ska kontrolleras av landstingsstyrelsen. Om inte utskotten görs mer delaktiga i processerna kommer landstingsstyrelsen att få enormt svårt att hinna med att styra landstinget i alla dess beståndsdelar. Det innebär i förlängningen att sannolikheten ökar för att t.ex. landstingets mycket kärva ekonomiska situation kommer att bestå.

För att ge utskotten en framstående roll som berednings- och beslutsinstans bör de styrdokument som fastställer utskottens uppdrag och ansvar revideras. Det avgörande ställningstagandet för att åstadkomma en sådan förändring måste således ske av den högsta beslutande instansen i landstinget. Vi rekommenderar att denna förändring genomförs snarast.

I granskningen har vi även tagit del av utskottens samtliga protokoll från 2009, fram till tidpunkten för granskningens genomförande. Utifrån genomgången av protokollen noterat vi att beslutsärenden förekommer, men på grund av de ramar och befogenheter som lämnats utskotten är de av naturliga skäl relativt få. Vi konstaterar även att det är relativt ovanligt att ärenden väcks i utskottet för att sedan föras vidare till landstingsstyrelsen. Det förekommer även att styrelsen remitterar ärende till utskotten för yttrande, men det är enligt vår bedömning mindre vanligt. De ärenden som utskotten bereder, och som förs vidare till styrelsen avser i huvudsak policys och liknande styrdokument (exempelvis placeringspolicy, kompetenspolicy, rehabiliteringspolicy, mötes- och resepolicy).

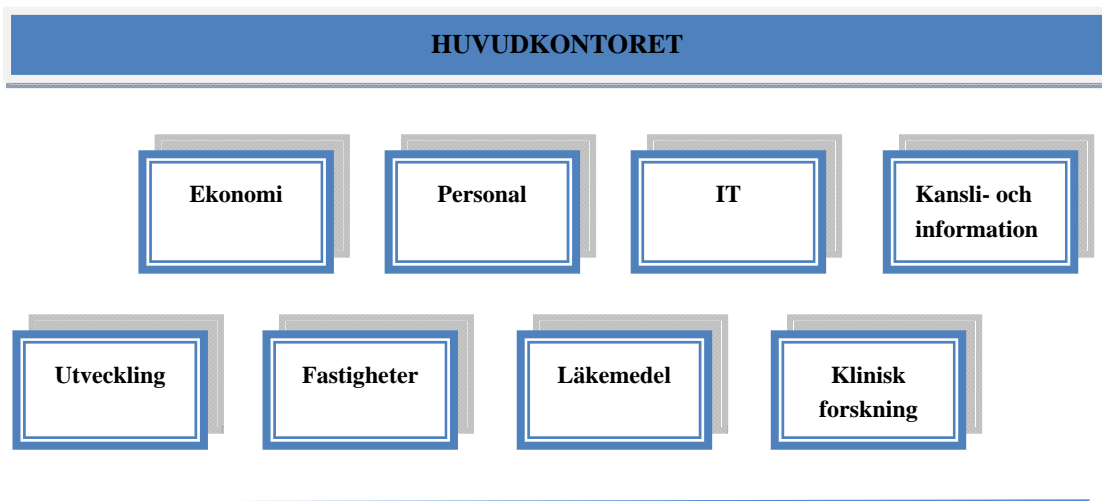
Av den texttrutan som redovisas på sidan 10, gällande reglementets bestämmelser, kan vi också utläsa att utskotten *kan förelägga* landstingsstyrelsen förslag till beslut. I § 12 framgår även att frågor som avser större investeringar, ägarfrågor och viktigare ekonomiska ställningstaganden bör alltid föreläggas finansutskottet före beslut i landstingsstyrelsen. Vidare finns särskilda bestämmelser i regelverkets efterföljande paragrafer kring de respektive utskottens ansvar, uppdrag etc. (§§ 14-23).

## 8.4 Huvudkontorets roll och uppdrag gällande ärendebereidning

Huvudkontoret (HK) är landstingets centrala förvaltning. Landstingsdirektören är förvaltningschef för huvudkontoret. I Landstinget Dalarna har varje förvaltningschef en stabsorganisation, landstingsdirektörens stabsorganisation utgörs således av huvudkontoret.

Varje enhet inom huvudkontoret leds av en enhetschef. Exempelvis leds ekonomienheten av ekonomidirektören och personal/HR enheten leds av personaldirektören. Samtliga enheter är direkt underställda landstingsdirektören. Landstingsdirektören är i sin tur den tjänsteman som är ytterst ansvarig för all verksamhet inför styrelsen. Utöver att vara förvaltningschef för huvudkontoret är dessutom landstingsdirektören även chef för samtliga förvaltningschefer i landstinget, dock med undantag av revisionschefen och chefen för patientnämnden.

Vid granskningens genomförande är huvudkontoret organiserat enligt följande:



Samtliga enheter från huvudkontoret är representerade i en av Landstingsdirektörens ledningsgrupper, Ledningsgrupp Landstinget Dalarna (Lgr-LD), som i övrigt främst består av förvaltningscheferna i landstinget. Enligt uppgift bidrar enhetscheferna på huvudkontoret bl.a. med stöd och kompetens i frågor gällande personal och ekonomi m.m. Utöver Lgr-LD finns därutöver en ledningsgrupp för huvudkontoret, vilken leds av kanslichefen.

Vad gäller ärendehantering har vi uppfattat att huvudkontoret i stort har till uppgift att vara en administrativ stödfunktion, både mot politiken och mot förvaltningarna.

Vi har i granskningsarbetet tagit del av en relativt nyligen genomförd utredning gällande huvudkontorets organisation. Landstingsdirektören utgör beställare av utredningen. (*Genomlysning och nulägesanalys, med förslag till organisering av Huvudkontoret, Landstinget Dalarna*. Mementor Ledarskap. 30 juni 2009). I rapporten konstateras bl.a. att det finns tydliga brister inom området för styrning och ledning inom huvudkontoret. Ett av de förslag till åtgärder som presenteras är att beslutsprocessen måste utvecklas.

Vad gäller kansliet inom huvudkontoret så föreslår utredaren att "enheten bör renodlas som sekretariat och motor i politiska beredningsprocessen". Här lyfts även fram att enheten ansvarar för många uppgifter och att utvecklingen av tydlig service till de politiska organen är svår att driva fullt ut. Utredaren anser att huvudkontoret bör utgöra ett nav för landstingets gemensamma strategiska arbete som både kan ge stöd till politiken som verksamheterna. För att åstadkomma detta behöver utveckling ske inom flera områden, bl.a. i fråga om processer och kompetens.

#### **Kommentarer:**

Utifrån vad som redogjorts för ovan delar vi i stort utredarens iakttagelser och uppfattning. I övrigt har vi i granskningen också ställt frågor kring synen/uppfattningen av tjänstemannakårens kompetens. Vår sammantagna bild är blandad. Dels ger våra intervjuade uttryck för en stor tillit till tjänstemännen, på grund av den kompetens de besitter. Dels ges uttryck för att kompetensen inom vissa sakområden anses bristfällig. I sammanhanget har vi uppfattat att det till synes råder vissa otydligheter vad gäller ansvar och befogenheter inom tjänstemannakåren.

## **8.5 System för dokument- och ärendehantering**

Inom huvudkontorets kansliavdelning finns systemansvaret för landstingets dokument- och ärendehanteringssystem PACT. Diariesystemet *PACT eDia* utgör "grundsystemet" för dokumenthanteringen och har enligt uppgift använts sedan 80-talet i Landstinget Dalarna. *eDia* innehåller många funktioner för dokumenthantering, men inrymmer inte funktionen att skapa eller planera processer. Under 2006 initierades ett IT-stödsprojekt beträffande landstingets ärendebereidningsprocess. Detta resulterade i att ett gemensamt IT-stödssystem skulle användas, vilket också skulle utgöras av ett antal webbaserade stödssystem som finns inom PACT konceptet. Följande stödssystem har bl.a. köpts in för att komplettera grundsystemet *eDia*:

- **PACT eComm**
- **PACT ePlan**
- **PACT ePolo**

*PACT eComm* är ett "handläggarktyg", och innehåller en funktion med så kallad elektronisk följesedel. Följesedeln kan skickas som en elektronisk länk till ärendet, ut till ansvarig handläggare. Handläggaren kan därefter själv lägga in nya skrivelser och dokument i ärendet.

*PACT eplan* är ett ärendeplaneringssystem som syftar till att bidra till en effektivare ärendehantering. Det omfattar planering av enskilda ärenden, mötesplanering som färdiga föredragningslistor. Systemet innehåller även en uppföljningsfunktion samt en funktion för påminnelser av viktiga händelser/aktiviteter. Företrädelsevis är det sekreterarna som kommer att arbeta i *ePlan*.

*PACT ePolo* är ett system för organisation av den politiska organisationen. Systemet innehåller uppgifter om förtroendevalda, men även information om sammanträdestider, fördelningslistor gällande kallelser etc. I *ePolo* finns också möjligheten att lägga upp och beskriva den politiska organisationen och hur den är bemannad m.m.

Systemen i PACT innehåller funktioner för integrerad dokumenthantering. Dokument kan kopplas till ett ärende eller till en handling och blir på så sätt tillgängliga direkt från respektive system. ePolo och planeringssystemet ePlan kan samverka direkt med varandra. Via ePlan kan ePolo samverka indirekt med diariesystemet eDia.

I PACT finns olika behörighetsnivåer som innehåller en avancerad informationsklassning. Detta innebär att användarna tilldelas olika roller i behörighetshanteringen som sedan avgör vilka rättigheter respektive person har i det aktuella systemet. Detta medför som regel att sekreterare och registratorer har högst behörighet i systemet, som bl.a. innebär möjligheten att öppna och avsluta ärenden. Handläggarna kan exempelvis inte öppna upp ett nytt ärende men de kan bl.a. komplettera ärendet med relevanta handlingar m.m.

#### **Kommentarer:**

För att nå ut med information om stödsystemens funktioner och gällande rutiner är man från förvaltningen ense om att det behövs utbildningsinsatser för att möjliggöra en rätt och riktig användning av systemen och därigenom uppnå önskade effekter. Vidare har vi noterat att de kompletterande stödsystemen nyligen har installerats. Huvudkontoret planerar därför nu för utbildningsinsatser för att så snart som möjligt sätta systemen i drift.

Enligt uppgift kommer utbildning i *eComm* att ske genom självstudier, s.k. "e-learning". Detta innebär att utbildningsmaterialet kommer att utgöras av totalt tre filmer som respektive handläggare kommer att få studera via sin egen dator. Enligt uppgift är filmerna under utarbetande. Målsättningen är att de ska vara färdigställda till den 1 januari 2010, för att därefter vara tillgängliga för användning. Vad gäller *ePlan* och *ePolo* så kommer dock traditionell ledarledd utbildning att hållas. Utbildning för sekreterare i *ePlan* kommer att hållas under de första dagarna i mars 2010. *ePolo* kommer att sättas i skarpt driftsläge den 27 januari 2010, utbildning inför igångsättandet hålls den 22 januari 2010.

## **8.6 Rutiner för ärendehantering och beredning**

Utifrån IT-stödsprojektet och införandet av stödsystemen inom PACT, har huvudkontoret genomfört en översyn av de administrativa processerna. Detta har resulterat i utarbetandet av nya ärendehanteringsrutiner vilka dokumenterats i en ärendehandbok. Landstingsfullmäktige fastställde den 15-16 juni 2009 styrdokumentet *Ärendehandbok 2009 – Administrativa ärenden inom Landstinget Dalarna*.

Kanslichefen och dokumenthanteringsstrategen på huvudkontoret har varit ledande i framtagandet av handboken. Landstingets samtliga sekreterarfunktioner med anknytning till den politiska ärendehantering, har även varit involverade i utarbetandet av ärendehandboken. Enligt uppgift har förslaget till handbok förankrats i tjänstemannaledningen, innan den lämnats för politisk hantering.

Målsättningen med ärendehandboken är att den ska utgöra ett stöd för främst handläggare och sekreterare i ärendehanterings- och beredningsarbetet, men handboken riktar sig även till politiker och andra intressenter i beslutsprocessen. Handboken omfattar ärenden som dels beslutas av politiska instanser, dels inom tjänstemannaorganisationen.

Vidare beskriver handboken regler och rutiner för hur tjänstemannaorganisationen ska handlägga ärenden i den politiska ärende- och beslutsprocessen. Med hjälp av ärendehandboken är målsättningen att hela ärendehanteringsprocessen, från postöppning till arkivläggning, kan komma att hanteras mer effektivt, enhetligt och på ett juridiskt korrekt sätt.

Ansvar för att ärendehandboken följs är ålagt respektive chef. Sekreterarna har i sin tur i uppdrag att skicka tillbaka beslutsförslag till handläggare om dokumenten inte uppfyller ärendehandbokens regler och rutiner. Vi har uppfattat att detta innebär ett ansvar för respektive sekreterare att kontrollera om beslutsförslagen motsvarar regelverkets krav. Det åligger dock inte sekreterarna att bedöma sakinnehållet i beslutsunderlagen, om ärendet är att anse som tillräckligt utrett eller om kvaliteten är att anse som fullgod m.m.

### **Kommentarer:**

Landstingsfullmäktige fastställde ärendehandboken i juni 2009. I sammanhanget noterar vi dock att utarbetandet av ärendehandboken har pågått under ganska lång tid. Vår uppfattning är ändå positiv i den bemärkelsen att ärendehandboken visar på en hög ambitionsnivå, vad gäller att åstadkomma en ändamålsenlig och kvalitetssäkrad ärendehantering i landstinget. Det pågår planering för att implementera styrdokumentet. Vi konstaterar dock att det ännu inte skett några direkta insatser för att implementera styrdokumentet. Efterlevnaden är därmed fortfarande marginell. Vi har uppfattat att ansvaret för implementeringen åligger huvudkontoret och dess kanslienhet.

Genom vår granskning har vi konstaterat att det finns stora utvecklingsbehov inom granskningsområdet. Vid intervjuerna har vi fått samstämmiga synpunkter som innebär att ingen är nöjd med ärendebereidningen i ett generellt perspektiv. Inställningen och den rådande kulturen till ärendebereidning måste förändras. Eftersom bereidning av ärenden är en central funktion i den representativa demokratiska processen och en förutsättning för effektivitet och god produktivitet i verksamheterna är det högst rimligt att en mycket hög grad av professionalism råder i ärendebereidningens alla beståndsdelar.

Eftersom alla de intervjuade haft synpunkter på ärendebereidningen har vi ställt frågor om varför återkommande problem inte åtgärdats. Vi har möts av påståenden som kan tolkas som ” att det är inte mitt bord/ansvar att få ordningen på processerna”. Om flertalet har denna inställning och den högsta ledningen inte tar tillräckliga initiativ kommer naturligtvis den rådande kulturen att bestå.

Ett praktexempel som belyser problematiken är beslutet om den så kallade ärendehandboken. Handboken fastställdes för drygt 6 månader sedan och vi har inte fått något exempel som tyder på att någon följer handboken full ut. Vi menar att ansvariga chefer måste se till att handboken följs. Följs ändå inte handboken måste högsta ledningen, med landstingsdirektören i spetsen, på ett tydligt sätt markera vad som gäller inom området. Om inte ansvar utkrävs kommer ärendebereidningen även fortsättningsvis att leva med stora brister.

Vidare har vi informerats om att revideringar/uppdateringar av ärendehandboken kommer att ske. Bland annat ska dokumentet kompletteras med en inledning, skriven av landstingsdirektören. I övrigt är det företrädesvis redaktionella förändringar, bl.a. ska årtal ”2009” tas bort, då tanken är att styrdokument ska gälla över tid.

## **8.7 Sammanträden, underlag och beslut**

### **8.7.1 Underlag för beslutsfattande**

Ärendehandboken innehåller även bestämmelser kring sammanträden och beslut. Här framgår det uttryckligen att det är de förtroendevalda som är beslutande i alla politiska organ. Vad gäller underlag för beslutsfattande så står det skrivet att dessa kan vara såväl muntliga som skriftliga. I fråga om muntlig föredragning framgår det av dokumentet vad den föredragande bör tänka på vid en muntlig redovisning och vilken struktur som bör följas.

#### **Kommentarer:**

Enligt vårt synsätt är det att fördelaktigt om ansvarig tjänsteman håller en muntlig föredragning som ett komplement till det skriftliga/formella utredningsunderlaget. Utifrån ärendehandlingarna, som vi förutsätter har lämnats till de förtroendevald i god tid före sammanträdet, ger en muntlig föredragning politikerna bl.a. möjligheten att ställa frågor till den tjänsteman/handläggare som utrett ärendet.

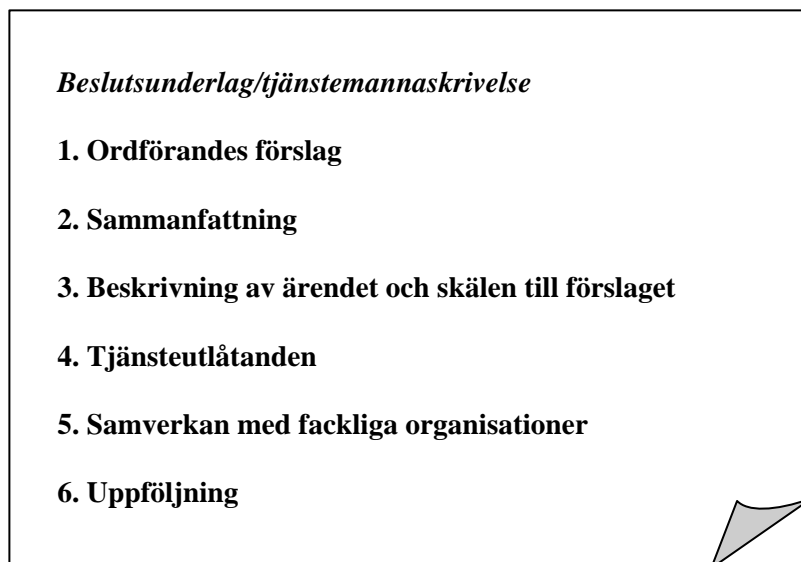
Så som det är föreskrivet i handboken gör vi dock tolkningen att den muntliga fördragningen inte nödvändigtvis enbart behöver vara ett komplement till det dokumenterade beslutsunderlaget. Vi antar att detta även kan innebära att det är tillåtet att endast muntlig information presenteras som underlag i ett beslutsärende. Vår uppfattning är dock att det inte är förenligt med demokratiska principer att förtroendevalda ställs inför att fatta beslut på information som delges i nära anslutning till - eller vid sammanträdet. Vår ståndpunkt är att de förtroendevalda därigenom går miste om möjligheten att sätta sig in i aktuellt ärende på tillbörligt sätt samt bl.a. möjligheten att förankra frågan med partiet och inhämta dess åsikter osv.

### **8.7.2 Skriftliga beslutsunderlag**

Som tidigare konstateras har det tidigare inte funnits några normerande eller fastställda kvalitetskrav på beslutsunderlag. Det har heller inte funnits någon fastställd rutin eller tillvägagångssätt för att kvalitetssäkra underlagen.

Genom ärendehandboken har fullmäktige fattat beslut om underlagens innehåll och uppställning, vilket innebär en förändring i förhållande till nuvarande struktur. Här stadgas att underlag till ett beslutsärende ska innehålla ett antal underrubriker. För respektive rubricering finns sedan ett antal kriterier vad gäller krav på innehåll och förhållningssätt.

Följande rubriceringar ska ingå i beslutsförslagen för nämndärenden:



Enligt handboken så är det ordföranden som ansvarar för beslutsförslagen gällande nämndärenden. Det åligger därmed handläggarna att också stämma av beslutsunderlaget med ordföranden. I handboken följer ett antal råd och rekommendationer om hur beslutet och innebörden av detsamma ska formuleras i tjänstemannaskrivelsen. Vidare framgår det av handboken att tydliga och relevanta beslutsunderlag ska utarbetas i god tid inför beslut.

Sammanfattningen ska inleda ärendet och syftar till att ge en bakgrundsbeskrivning. Kortfattat ska ärendebeskrivningen ge läsaren en närmare uppfattning om vad saken gäller. För att ärendet ska få en relevant belysning ingår det också i handläggningen att kontakta andra verksamheter inom Landstinget Dalarna. Av beslutsunderlaget bör det också framgå vilka som har getts tillfälle att yttra sig samt vilka synpunkter som lämnats.

En stor förändring i förhållande till nuvarande hantering är att s.k. tjänsteutlåtanden alltid ska inhämtas vid ärendehandläggning. Detta innebär att ansvarig handläggare, i varje ärende, ska hämta in utlåtanden från 7 olika verksamheter/professioner. Även om ett ärende bedöms okomplicerat och inte innehåller några uttryckliga konsekvenser, så ska det ändå framgå av skrivelsen att en sådan bedömning har skett. Vad vi uppfattat har handläggarna att sammanställa de 7 standardutlåtandena. Av sammanställningen ska det framgå vad som krävs för att kunna fatta beslut som följer lagstiftningen och andra viktiga hänsynstaganden.

Fullmäktige har genom handboken fastställt att följande ”perspektiv” alltid ska beaktas i handläggning av ärenden:

- ❖ Finansiering och ekonomiska konsekvenser
- ❖ Miljö
- ❖ Jämställdhet och mångfald

- ❖ Barnkonsekvens
- ❖ Juridik
- ❖ Folkhälsa
- ❖ Konsekvensbedömning enligt systematiskt arbetsmiljöarbete (SAM)

Enligt uppgift innebär bestämmelserna kring ovanstående att respektive tjänsteutlåtande ska undertecknas av den sakkunnige och ska "oredigerade" alltid diarieföras och bifogas till det aktuella ärendet.

Från förvaltningen uppger man att det är ordförande som äger beslutsunderlaget och har därmed alltid rätt att påverka förslag till beslut. Ordföranden har dock inte möjlighet att ändra eller påverka tjänsteutlåtandena.

Vidare framgår det att handläggaren ansvarar för att information/förhandling sker med de fackliga organisationerna och att redovisa utgången av densamma. Under rubriken Uppföljning ska handläggaren redogöra för hur och när ärendet ska följas upp samt vem som är ansvarig för att uppföljning sker.

#### **Kommentarer:**

Vi anser att handboken mycket väl kan fungera som ett stöd för handläggarna i ärendehanteringsprocessen och i framarbetandet av beslutsunderlag. Vår syn på handläggarnas ansvar för beslutsförslagen överensstämmer i stort med vad som fastställs i ärendehandboken.

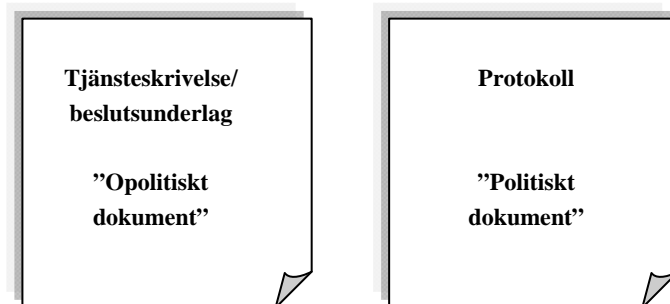
Som vi redogjort för tidigare är det ålagt sekreterarna att skicka tillbaka beslutsförslag till handläggare om dokumenten inte uppfyller ärendehandbokens regler och rutiner. Vi har tolkat detta som ett ansvar för att kontrollera om beslutsförslagen motsvarar regelverkets krav. Det är dock inte sekreterarna uppgift att bedöma sakinnehållet i beslutsunderlagen. Utifrån våra intervjuer har vi uppfattat att vissa ifrågasätter sekreterarnas möjligheter att leva upp till sitt ansvarsuppdrag i frågan.

I övrigt gällande beslutsunderlag vill vi dock lyfta fram vår syn på vikten av att tydliggöra och särskilja olikheterna i politikerrollen respektive tjänstemannarollen. Vi menar att skillnaden i rollfördelningen också innebär skillnader i producerade dokument.

Vad gäller utarbetandet av beslutsunderlag så är vår grunduppfattning att varje enskild tjänsteman har i uppdrag att på ett så objektivt sätt som möjligt, bereda ärendet och lämna förslag till beslut. I sammanhanget ska handläggaren ta hänsyn till de fastställda politiska målen samt övriga beslut och riktlinjer m.m. I handläggaransvaret ingår att se till att ärendet blir noggrant belyst och att fakta och överväganden redovisas. Förvaltningens skrivelse/beslutsförslag bör utgöra ett opolitiskt dokument, dvs. ett tjänstemannaförslag.

Vi anser att politiken och dess instanser inte bör besluta om ändringar i förvaltningens förslag, utan underlaget till beslut bör följa ärendet i oförändrat skick. (Ibland kan dock ändringar vara befogade, exempelvis vid faktafel). I beslutsprocessen kan de förtroendevalda tillföra politiska

aspekter som kan göra att den beredande/beslutande instansens ställningstagande avviker från tjänstemannaförslaget. Det politiska ställningstagandet ska således framgå av protokollet.



Vidare menar vi att de nya ärendehanteringsrutinerna medför att beslutsförslagen blir en sammanblandning av den ansvarige tjänstemannens utredning och den politiska majoritetens förslag till beslut. Vår uppfattning är att detta har till följd att allsidigheten i ärendena går förlorad. Rimligtvis borde bl.a. alternativa förslag till beslut presenteras i utredningen. Ur demokratisk synvinkel anser vi inte att det är skäligt att en skrivelse från majoriteten utgör "huvudunderlaget" i de ärenden som framlägs för beredande- och beslutande instanser.

## 8.8 Protokoll

Genom ärendehandboken fastställs vad som alltid ska framgå av upprättade sammanträdesprotokoll. För varje enskilt ärende ska det bl.a. framgå i vilken ordning som ordförande tagit fram förslag till beslut.

### Kommentarer:

Utifrån ovanstående och granskningsresultatet i övrigt, rekommenderar vi att de handlingar som tillhör respektive ärende bör framgå av protokollet. Vi anser att en särskild rubrik, som till exempel *Beslutsunderlag* eller *Handlingar i ärendet*, bör infogas i protokollen/protokollsmallen. Rubriceringen syftar således till att förteckna det beslutsunderlag och de specifika handlingar som ingår i ärendet.

Att beslutsunderlaget presenteras under en särskild rubrik ser vi som fördelaktigt ur flera perspektiv. Bland annat anser vi att en sådan hantering kan fungera som en överskådlig informationskälla till hur ärendet har beretts/behandlats. Vidare menar vi att detta skapar förutsättningar för en ändamålsenlig och effektiv ärendehantering, då de handlingar som tillsammans bildar det fullständiga beslutsunderlaget förtecknas, och som därför också bör finnas registrerade i den aktuella ärendeakten.

Vi anser att den rekommenderade uppställningen av underlaget har ett betydande värde för protokollet, då det också informerar om vilket beslutsunderlag som legat till grund för de förtroendevaldas ställningstagande i varje enskilt beslutsärende.

## 8.9 Dokumentmallar

Kansli- och informationsenheten inom Huvudkontoret har även ansvar för landstingets dokumentmallar. För närvarande bedrivs ett utvecklingsarbete med att ta fram nya mallar. Detta omfattar bland annat tjänsteutlåtande, kallelse och protokoll. Dokumenthanteringsstrategen är den som håller i utvecklingsarbetet. Vidare är bl.a. landstingets sekreterarefunktioner involverade i framtagandet av nya dokumentmallar.

I ärendehandboken framgår att landstingets officiella mallar ska ha ett enhetligt utseende som överensstämmer med den grafiska profilen. Det framgår även att dokument som är uppställda på ett standardiserat och strukturerat sätt gör dem lättare att läsa och administrera. Enligt uppgift utgår förslagen från de mallar som används av Region Skåne, som även använder PACT som dokument- och ärendehanteringssystem. Nuvarande dokumentmallar är dock inte integrerade med PACT, men är vad vi uppfattat en målsättning på sikt.

### **Kommentarer:**

I granskningen har vi efterfrågat när i tid dokumentmallarna kan komma att vara färdigställda för att börja användas. Enligt uppgift pågår utvecklingsarbetet för fullt och beräknas vara klart under januari 2010. I granskningen har vi även informerats om att det krävs att dokumentmallar för nämndadministrationen finns klara för att stödsystemet *ePlan* ska fungera.

Kansliens målsättning är att ärendehandboken ska kompletteras med exempel av de landstingsgemensamma dokumentmallarna, så snart dessa har färdigställts. Enligt uppgift kommer ärendehandboken att revideras så snart mallarna färdigställts.

I övrigt kommer ytterligare redaktionella förändringar m.m. i handboken att ske i samband med revideringen. Enligt uppgift kommer inte den reviderade versionen av handboken att lämnas till fullmäktige för beslut. Kanslichefen godkänner den nya versionen

## 8.10 Instanser i ärendebereidningen

### 8.10.1 Tjänstemannabereidning i ledningsgrupper

Inom varje förvaltning finns ledningsgrupper. Landstingsdirektören har tre ledningsgrupper. Ledningsgrupp Landstinget Dalarna (Lgr-LD) och Landstingets Strategiska Ledningsgrupp. Därutöver finns en ledningsgrupp för Huvudkontoret, vilken dock leds av kanslichefen. Genom de nya ärendehanteringsrutinerna ska tjänstemannabereidningarna bl.a. gå igenom ärenden och texter till beslutsförslagen.

### **Kommentarer:**

Utifrån våra intervjuer har vi uppfattat att ovanstående hantering i stort redan sker idag. Förändringen i förhållande till tidigare ordning är att fullmäktiges beslut om handboken innebär att tjänstemannabereidningen blir att anse som ett obligatoriskt beredande organ.

## 8.10.2 Politisk beredning

Av bestämmelserna i ärendehandboken kan vi utläsa att "ordföranden ansvarar för planering och upplägget inför varje sammanträde". Sekreterarna har i uppdrag att sammanställa de ärenden som bedöms vara färdigberedda för beslut.

### *Rådsberedning*

Den så kallade rådsberedningen består av landstingsråden för majoritetspartierna och landstingsdirektören. Vid behov deltar även andra ledande tjänstemän. Rådsberedningen sammanträder i princip varje måndag.

Inför rådsberedningen upprättas dagordning och minnesanteckningar. Enligt uppgift är dokumenten att anse som arbetsmaterial och diarieförs därmed inte, dvs. dokumentationen är inte offentlig.

Vad vi uppfattat fungerar rådsberedningen som en instans för att diskutera "stort som smått". I huvudsak handlar det om planering av ärenden inför andra politiska sammanhang/sammanträden.

### *Oppositionsrådsberedning*

Samma dag efter att rådsberedningen avslutats, träffar landstingsdirektören landstingsråden för oppositionsparterna. Vår uppfattning är att denna "beredning" mer att anse som ett "informationsforum", där landstingsdirektören underrättar oppositionsråden om kommande ärenden och vad som i övrigt "är på gång".

### *Beredning inför utskottsmöte*

Inför varje utskottssammanträde hålls ett mer eller mindre formellt beredningsmöte. Stående deltagare är utskottets ordförande och vice ordförande samt ett antal tjänstemän.

Vi har uppfattat att beredningarna anses vara av informell karaktär, där det som regel är ett bra diskussionsklimat där aktuella frågor, ärenden diskuteras och planeras.

### **Kommentarer:**

Som även framgår i tidigare granskning är vår uppfattning att nuvarande beredningsmodell är tydligt majoritetsanpassad. Målsättningen var sedan tidigare att finansutskottet (tidigare planeringsutskottet) skulle utgöra forum för politisk dialog, men har av olika anledningar inte fungerat.

Som vi kunnat konstatera finns idag inget gemensamt beredningsforum med företrädare från både majoriteten och oppositionen. Med hänsyn till detta finns också ett generellt missnöje från oppositionen kring hur beredningsförfarandet hanteras. Av genomförda intervjuer har vi uppfattat att det i stort finns önskemål om en förändring av den politiska beredningsmodellen, både från företrädare för oppositionen som majoriteten.

I överrensstämmelse med tidigare granskning rekommenderar vi starkt att en gemensam och tidig beredning med företrädare från både majoriteten och oppositionen införs och permanenteras. Vidare anser vi att det i sammanhanget även är betydelsefullt att fundera över den gemensamma beredningens arbetsformer, bl.a. ur ett offentlighetsperspektiv. Enligt vår uppfattning är det av stor betydelse att landstingets verksamheter i så stor utsträckning som möjligt sker i öppna former och under insyn av bl.a. allmänheten.

### **8.10.3 Beredning/handläggning av uppdrag/initiativ**

Ett ärende kan initieras på flera olika sätt i beslutsprocessen. Vissa ärenden är till sin karaktär tydliga beslutsärenden, som exempelvis motioner. Det finns dock en mängd ärenden som initialt inte är att anse som beslutsärenden.

Vad vi uppfattat är det relativt vanligt att ärenden initieras från förvaltningen och enskilda tjänstemän. I regeln går det tillväga på så sätt att sakkunniga/områdesansvariga tjänstemän informerar politiken om händelser i verksamheten, förändringar och andra påverkande faktorer m.m., vilket kan leda till att ett uppdrag ges. Uppdragen till tjänstemännen kan ha olika karaktär och innehåll. Exempelvis kan det innebära att inhämta mer information i en särskild fråga, vilket efter hand kan leda till ett konkret utredningsuppdrag, och i förlängningen ett beslutsärende.

Ett initiativ från politiken kan till en början vara av mer eller mindre konkret innebörd. Det är således inte alltid självklart om initiativet kommer att leda till ett formellt beslutsärende. Ett initiativ kan å ena sidan handla om frågeställningar av mer eller mindre substans, men det kan även vara tydliga utredningsuppdrag där tjänstemännen har att ta fram ett underlag för politiskt beslut. Politiska initiativ kan således väckas på olika sätt, men även i olika instanser. Vad vi uppfattat sker detta vanligtvis då majoritetsföreträdarna träffar tjänstemannaledningen i samband med rådsberedningen, men även i samband med utskottssammanträde och vid berednings-tillfällena inför utskottsmöte.

Ärenden initieras även från "omvärlden". Det kan exempelvis handla om yttranden på statliga utredningar där landstinget utgör remissinstans, överklagan av ärenden m.m. Om ett ärende inkommer/skapas via diariet är det i dagsläget registratorerna som huvudsakligen väljer ansvarig/lämplig handläggare. Med de nya ärendehanteringsrutinerna är tanken att registratorerna istället ska fördela ärenden till respektive s.k. planeringsansvarig, som i sin tur har att besluta vem som ska handlägga ärendet.

Den planeringsansvarige är vanligtvis chef inom den förvaltning eller enhet som utifrån ärendets art är berörd. Handläggarna har i sin tur ansvar för att omedelbart kontakta den planeringsansvarige om det upptäcks att ett ärende har fördelats felaktigt, så att korrigerande kan ske.

Att vara planeringsansvarig innebär bl.a. ett ansvar för förvaltningens/enhetens ärendeplanering. Utöver att utse lämplig handläggare för utredning av enskilda ärenden så innefattas det i ärendeplaneringen att ange val av planeringsprocess och beslutsväg, dvs. att man redan i detta skede planerar in de beslutsinstanser ett ärende ska passera. Denna planeringsprocess ska delges aktuell handläggare vid överlämningen av utredningsuppdraget. Av flera orsaker kan dock ärendeplaneringen komma att ändras.

**Kommentarer:**

Anledningen till förändringen av rutinen är för att åstadkomma en så tillräcklig och fullgod utredning som möjligt. Därför anser vi också att det är betydande att den handläggare som är att anse som mest lämplig och kompetent genomför utredningen. Cheferna inom respektive sak-/verksamhetsområde har troligtvis bättre kännedom om vem som kan vara lämplig handläggare än vad registratorerna rimligen har insikt om. Vad vi uppfattat syftar även förändringen till att ansvariga chefer genom detta tillvägagångssätt får en bättre överblick och kännedom om aktuella ärenden inom sina respektive ansvarsområden.

Vi ser positivt på att utredningsuppdragen lämnas handläggarna via respektive chef/s.k. planeringsansvarig. Som vi ser det medför detta även att utredningsuppdrag kan komma att lämnas från politiken via ansvarig chef till handläggarna. Vi anser att det i sådana lägen är viktigt att säkerställa informationsöverföringen gällande utredningsuppdragets syfte, omfattning, inriktning m.m. I och med att det i alla lägen således inte är sker någon direktkommunikation mellan politiken och ansvarig handläggare, bör en rutin upprättas för att minimera risken för feltolkningar och missuppfattningar gällande uppdraget.

## 8.11 Stickprov av ärenden

För att skapa en helhetsbild av ärendeprocessen har vi genomfört ett antal stickprov av besluts-ärenden. Urvalet har skett av granskarna och har i stort skett utifrån genomgång av fullmäktiges protokoll och utifrån ärenden som återkommande har omnämnts av de intervjuade.

Vår målsättning har varit att följa ärendena genom berednings- och beslutsprocessen. Vi har därför inhämtat de enskilda ärendeakterna från diariet för genomgång.

Följande ärenden har varit föremål för stickprovskontroll:

- ✘ Förlösningens verksamhet, sommaren 2009.
- ✘ Riktlinjer för intern kontroll.
- ✘ Ärendehandbok – administrativa ärenden inom Landstinget Dalarna.
- ✘ Öppethållande vid vårdcentralerna i Malung och Vansbro.

De datum som presenteras är när de respektive handlingarna upprättats, i annat fall när diarieföring skett. I flera fall har vi valt att sammanfatta beslutstexter m.m., vilka därmed inte redovisas bokstavigt. Vår avsikt har dock varit att inte ge avkall på beslutets innebörd.

De handlingar som bär namnet Beredningsmemorial utgör beslutsunderlag i det aktuella ärendet. Stickprovsgranskningen har inte omfattat en bedömning av beslutsunderlagets kvalitet.

### 8.11.1 Förlösningens verksamhet, sommaren 2009

Dnr: LD 09/00260

Ärendeakten innehåller följande dokument:

- ✓ 2009-01-19 Landstingsstyrelsens protokoll

Beslut: Förlösningens verksamheten i Mora stängs i 10 veckor under semesterperioden juni-augusti 2009. Under sommaren koncentreras verksamheten till Falun.

- ✓ 2009-01-29 Skrivelse och undertecknad protestlista från pensionerade sjuksköterskor
- ✓ 2009-01-23 Skrivelse från medborgare med synpunkter
- ✓ 2009-01-07 Utdrag ur MBL protokoll

#### **Kommentar:**

Utifrån de handlingar som är diarietförda har ärendet inte passerat berört utskott för beredning. Av MBL-protokollet kan vi dock läsa oss till att ärendet har föredragits i hälso- och sjukvårdsutskottet. Denna handling saknas dock i ärendeakten.

Det finns inte heller något dokumenterat utredningsunderlag i akten. Styrelsens beslut verkar till synes vara fattat utifrån muntlig information.

I samband med styrelsens beslut den 19 juni 2009 lämnades ett skriftligt yttrande från företrädare för oppositionen. Handlingen saknas i ärendeakten.

### 8.11.2 Riktlinjer och anvisningar för intern kontroll

Dnr: LD 08/00384

Ärendeakten innehåller följande dokument:

- ✓ 2008-03-31 Landstingsstyrelsens protokoll

Beslut: Förslag till anvisningar till riktlinjer för intern kontroll fastställs, samt beslut om interna kontrollområden för 2008. Anvisningarna för intern kontroll träder ikraft från och med det budgetår som påbörjas den 1 januari 2008. Vidare ges ekonomidirektören i uppdrag att kommunicera och sprida information om anvisningarna i landstingets organisation samt samordna internkontrollarbetet inom landstinget.

- ✓ 2008-02-28 Anvisningar till riktlinjer för intern kontroll
- ✓ 2008-02-18 Landstingsfullmäktiges protokoll

Beslut: Förslag till riktlinjer för intern kontroll fastställs. Riktlinjerna träder i kraft från och med ingången av budgetåret 2008.

- ✓ 2008-01-28 Landstingsstyrelsens protokoll

Förslag till LF: Förslag till riktlinjer för intern kontroll fastställs. Riktlinjerna träder i kraft från och med ingången av budgetåret 2008.

Beslut: Ekonomidirektören ges i uppdrag att kommunicera och sprida information om riktlinjerna i landstingets organisation.

#### **Kommentar:**

Utifrån de handlingar som är diarietförda i akten noterar vi att ärendet inte varit föremål för utskottsberedning, och det är inget som vi heller kan utläsa av protokollstexterna.

Vidare noterar vi att dokumentet Riktlinjer för intern kontroll för Landstinget Dalarna, saknas i akten. Genom noteringar i protokollen och utifrån kontroll av de handlingar som publiceras på landstingets hemsida samt lämnas de förtroendevalde, så konstaterar vi att riktlinjerna dock funnits som underlag för fullmäktiges och styrelsen ställningstaganden.

Vidare saknas en upprättad internkontrollplan som inbegriper de föreslagna kontrollområdena för 2008.

### **8.11.3 Ärendehandbok – administrativa ärenden inom Landstinget Dalarna**

Dnr: LD 09/01230

Ärendeakten innehåller följande dokument:

- ✓ 2009-06-01 Landstingsstyrelsens protokoll
- Förslag till LF: Förslag till ärendehandbok godkänns.
- ✓ 2009-05-18 Utdrag ur MBL-protokoll
- ✓ 2009-05-12 Utdrag ur protokoll för Ledningsgrupp Landstinget Dalarna
- ✓ 2009-05-11 Ärendehandbok för administrativa ärenden inom Landstinget Dalarna

#### **Kommentar:**

Då vi har kännedom om att fullmäktige beslutade om handboken 15-16 juni 2009 kan vi för det första konstatera att sammanträdesprotokollet saknas i akten. Utifrån övriga handlingar i ärendet

så noterar vi att handboken inte varit föremål för utskottsberedning. Ärendet har dock behandlats i Ledningsgruppen Landstinget Dalarna.

Vidare är det exemplar av ärendehandboken som finns i akten stämplat med texten *Arbetsmaterial*. Vi noterar också att handlingen inte är diariet förklarad. Den av fullmäktige fastställda versionen av handboken saknas i ärendeakten. Vi har dock fått fram att ärendehandboken funnits som underlag för fullmäktiges och styrelsens beslut.

#### **8.11.4 Öppethållande vid vårdcentralerna i Malung och Vansbro**

Dnr: LD 09/00301

Ärendeakten innehåller följande dokument:

- ✓ 2009-06-23 Delegationsbeslut av landstingsdirektören
- ✓ 2009-06-23 Landstingets yttrande i överklagat ärende med bilaga
- ✓ 2009-06-15 Skrivelse och handlingar gällande laglighetsprövning, Länsrätten.

Länsrättens beslut: Det finns inte skäl att förbjuda verkställighet av det överklagade beslutet i avvaktan på domstolens slutgiltiga ställningstagande. Yrkandet om inhibition avslås därför.

- ✓ 2009-06-10 Skrivelse från Länsrätten ang. begäran om handlingar
- ✓ 2009-06-05 Kopia på överklagande av beslut lämnat till Länsrätten
- ✓ 2009-06-01 Landstingsstyrelsens protokoll

Beslut bl.a. Överlåtelse till varje vårdcentral att besluta om öppethållande i samband med införandet av Hälsoval Dalarna. Jourverksamheten i Malung och Vansbro upphör den 1 juli 2009 och samordnas med primärvårdsjouren i Mora.

- ✓ 2009-06-01 Reservation från företrädare för oppositionen
- ✓ 2009-06-01 Beredningsmemorial
- ✓ 2009-03-30 Landstingsstyrelsens protokoll

Beslut: Ärendet återremitteras för att bl.a. erhålla kostnadskontroll

- ✓ 2009-02-02 Landstingsstyrelsens protokoll

Beslut: Landstingsdirektören ges i uppdrag att initiera en utredning om möjligheterna att införa utökat öppethållande vid vårdcentralerna i Malung och Vansbro. Utredningen ska presenteras senast den 30 mars 2009.

- ✓ 2007-08-27 Landstingsstyrelsens protokoll

Beslut bl.a. :

- Vårdcentralerna i Malung och Vansbro inför utökat öppethållande varje vardag till kl 19.00
  - Vårdcentralerna i Malung och Vansbro turas om att ha mottagningsverksamhet 5 timmar lördagar, söndagar och helgdagar.
  - Utökade öppethållanden enligt ovan införs från den 1 september 2007.
- ✓ 2007-08-27 Beredningsmemorial
  - ✓ 2007-02-22 Utredning/förslag från Närsjukvårdschefen, inkl. bilagor

**Kommentar:**

Utifrån de handlingar som är diarieförda i akten noterar vi att ärendet inte varit föremål för utskottsberedning. Vidare finns det inte någon diarieförd utredning som enligt styrelsens beslut skulle presenteras senast den 30 mars 2009.

## **8.12 Sammanfattade kommentarer utifrån genomförda stickprov**

Vi konstaterar att det finns betydande brister i de ärendeakter vi granskat. Bland annat finns brister i diarieföring av handlingar, vilket bör åtgärdas.

Sammanfattningsvis visar resultatet av vår stickprovskontroll följande:

- Styrelsens utskottsprotokoll saknas i samtliga ärendeakter. Slutsatsen är att ärendena antagligen inte passerat utskotten inför behandling i styrelsen, eller att dokumenten från dessa sammanträden inte blivit registrerade i ärendeakterna. Genom en skrivning i ett MBL-protokoll så är det endast i ett av de granskade ärendena där vi kan säkerställa att utskottsbehandling skett.
- Vi konstatera att ett flertal handlingar saknas som enligt vår bedömning borde finnas registrerade i de aktuella ärendeakterna.
- Till viss del saknas dokumenterade beslutsunderlag.
- Avsaknad av uppdaterade/"rätt" versioner av fastställda dokument.

Vid saklighetskontroll av revisionsrapporten har det framkommit att det i vissa ärenden upprättats PowerPoint presentationer, vilka troligtvis också lämnas landstingsstyrelsen och hänförs aktuellt ärende. Utifrån genomförda stickprov konstaterar vi att några sådana handlingar dock inte förekommer i granskade ärendeakter.

I sammanhanget konstaterar vi att handlingarnas utformning inte möjliggör att på ett övergripande och enkelt sätt följa ett ärendes berednings- och beslutsväg. I rapporten lyfter vi fram förslag till utvecklings- och förbättringsmöjligheter på detta område, se avsnitt 8.8.

KPMG AB, dag som ovan

Magnus Larsson  
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Eva-Lena Kamperin  
Konsult