

Revisionsrapport

Regionstyrelsens ärendebereidning

Region Norrbotten

*Robert Bergman
Projektledare*

*Emil Ekbon
Projektmedarbetare*

December 2017

pwc

Innehåll

1.	Inledning	2
1.1.	Bakgrund	2
1.2.	Syfte och Revisionsfråga.....	2
1.3.	Revisionskriterier	2
1.4.	Metod och avgränsning	2
2.	Granskningens utgångspunkter	3
2.1.	Lagstiftning.....	3
2.2.	Regionstyrelsens reglemente.....	3
2.3.	Beredningsprocessen i ett allmänt perspektiv	4
3.	Iakttagelser och bedömning.....	5
3.1.	Rutiner och riktlinjer.....	5
3.2.	Roll- och ansvarsfördelning	6
3.3.	Handlingarnas innehåll och utskick.....	7
4.	Revisionell bedömning.....	9

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Beredningsprocessen utgör en väsentlig del av den demokratiska processen och inte minst för det politiska arbetet. Förtroendevalda ska ha tillgång till beslutsunderlag som är väl beredda. I beredningsprocessen har styrelsen också ett särskilt ansvar att bereda ärenden som ska behandlas av kommunfullmäktige.

Som en del i den löpande riskanalysen under året har revisorerna inom Region Norrbotten beslutat att granska ärendeberedningen inom Region Norrbotten.

1.2. Syfte och Revisionsfråga

Syftet med granskningen är att bedöma om regionstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig ärendeberedningsprocess.

Följande kontrollfrågor har formulerats för att besvara revisionsfrågan:

- Finns fastställda och dokumenterade ändamålsenliga riktlinjer och rutiner för ärendeberedningsprocessen?
- Finns en tydlig och dokumenterad roll- och ansvarsfördelning mellan politik och tjänstemän avseende ärendeberedning?
- Finns rutiner för att säkerställa att tjänstemannaorganisationen inhämtar relevant fakta för beredning av ärenden?
- Har styrelsen, inför väsentliga beslut, begärt och erhållit relevanta underlag innefattande risk- och konsekvensanalyser?
- Presenteras alternativa förslag till beslut i samband med ärendeberedning?
- Sker utskick av handlingar inför sammanträden i rimlig tid?

1.3. Revisionskriterier

- Offentlighetslagstiftning och tillämpliga delar av kommunallagen
- Regionens fastställda styrdokument inom området

1.4. Metod och avgränsning

Granskningen avgränsas till ärendeberedning och beslutsunderlag inom regionstyrelsen, samt de underlag styrelsen presenterar för regionfullmäktige. Granskningen fokuserar på den del av beredningen som görs av tjänstemannaorganisationen, samt i den politiska organisationen, fram till dess att ärendet är avgjort.

Metod för granskningen har varit dokumentationsstudier av beslutsunderlag, protokoll och internt upprättade rutiner och riktlinjer. Vidare har intervjuer genomförts med regiondirektör, regionsekreterare, huvudregistrator samt handläggare. En hearing med regionstyrelsen har hållits där samtliga gruppleddare från majoritet såväl som opposition bjöds in. Därtill har en djupanalys genomförts av ett ärende rörande förändringar inom primärvården avseende hälsocentraler i Boden respektive Luleå.

2. Granskningens utgångspunkter

2.1. Lagstiftning

Lagstiftningen reglerar i låg utsträckning hur beredningen av ärenden ska ske. Bestämmelserna i kommunallagen har främst fokus på styrelsens/nämndernas beredning av fullmäktiges ärenden, det s.k. beredningstvånget. Den reglering som finns för området framgår främst av kommunallagen kap 5 §§ 26-32a. Lagrummen reglerar bl.a. följande:

- Vilka typer av ärenden som inte omfattas av beredningstvånget,
- Att facknämnd ska få möjlighet att yttra sig i ärenden som rör nämndens verksamhetsområde, samt
- Att styrelsen alltid ska ges möjlighet att yttra sig i ärenden som beretts av annan nämnd eller fullmäktigeberedning.
- Styrelsen har även möjlighet att lägga fram förslag till beslut om inte beredande nämnd eller fullmäktigeberedning har gjort detta.

Lagstiftningen reglerar däremot inte *hur* styrelsens/nämndernas ärenden ska beredas. Detta innebär att styrelsen/nämnden själv bestämmer formerna för beredningen av ärenden, förbehållet det att fullmäktige har beslutat om annat i exempelvis reglementen eller arbetsordningar.

Kvalitetskrav på fullmäktiges beredning av ärenden regleras inte i kommunallagen. Fullmäktige avgör om underlagen är tillräckliga för att kunna fatta beslut. Bristande beredning kan dock leda till laglighetsprövning som i sin tur leder till att fullmäktiges beslut upphävs (att beslut kommit till i laga ordning). Enskilda ärendens kvalitet och allsidighet kan inte bli föremål för prövning av domstol. Däremot kan domstol pröva om beslutet har beretts av rätt organ och om beslutet ryms inom den ram som är beredd.

Styrelsen, nämnderna och dess ledamöter har ansvar för fattade beslut och verksamheter-
nas verkställighet. Därför är det av vikt att samtliga ledamöter upplever att beredningen av styrelsens/nämndernas ärenden sker på ett korrekt sätt och med god kvalitet. Mot denna bakgrund är det fördelaktigt om beredningsprocessen har dokumenterats. Processen kan bl.a. innehålla riktlinjer kring underlagens kvalitetsnivåer, tidplaner för utskick, ansvars- och rollfördelning samt former för återrapportering av fattade beslut.

2.2. Regionstyrelsens reglemente

Regionstyrelsens reglemente reglerar styrelsens uppgifter, lednings- och styrningsfunktioner samt regionstyrelsens uppföljningsfunktion. Av reglementet framgår att *”styrelsen ska leda regionens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leda det arbetet med att ta fram styrdokument för regionen”*.

I styrelsens övergripande styruppgifter ingår vidare att bereda eller yttra sig i ärenden som ska handläggas av fullmäktige i enlighet med kommunallagen. Styrelsen ska även verkställa fullmäktiges beslut, om inte fullmäktige har beslutat annat. Av reglementet

framgär att styrelsen avgör hur fullmäktiges ärenden ska beredas, om inte fullmäktige har beslutat annat.

2.3. Beredningsprocessen i ett allmänt perspektiv

Martin Lundin, Jonas Thelander och PerOla Öberg skrev år 2013 en rapport¹ inom ramen för IFAU² med titeln ”*Det välgrundade beslutet: om kommunal beredning i kommunstyrelse-, utbildnings-, arbetsmarknads- och miljöärenden*”. Rapporten syftade till att undersöka beslutsprocesser utifrån ett beredningsperspektiv inom kommunala verksamheter. Frågeställningarna som rapporten utgår ifrån behandlar bl.a. om tillräcklig information samlas in i beredningsfasen, om tillräcklig analys genomförs samt om förvaltningen utreder de beslutsalternativ som är rimliga.

I rapporten framhålls att en rationell beslutsprocess torde karaktäriseras av att man samlar in information i *tillräcklig* grad samt att det genomförs en analys av situationen där rimliga handlingsalternativ utreds och presenteras i ett begripligt underlag. *Informationsinsamling* lyfts fram som en viktig utgångspunkt för att politiker ska ha möjligheten att fatta rationella beslut. Informationen måste sedan *analyseras* genom att väga fakta mot varandra och resonera kring tänkbara konsekvenser. Tätt sammankopplat med analysen är arbetet med att ta fram *beslutsalternativ*. Detta handlar om att reda ut vilka möjliga handlingsvägar som står till buds, vilket rimligen är ett moment där politikerna också kan involveras.

Rapporten framhåller att en ”bra” och välfungerande politisk beslutsprocess är svårpreciserad, men lyfter att beslutet ska vara *välgrundat*. Definitionen av *välgrundat* är i det fallet att beslutsfattarna har tillgång till och tar till sig av för ärendet relevant kunskap, kritiskt reflekterar över denna kunskap utifrån erfarenhet och ideologi och först därefter tar beslut i den aktuella frågan. Definitionen innebär implicit att politiker behöver ett gott underlag att ta ställning till. Beredningsprocessen är därför en central utgångspunkt för såväl legitima som rättssäkra beslut.

Av rapporten framgär att skiljelinjen mellan politik och förvaltning inte alltid är självklar i kontext till beredningsprocessen. Å ena sidan medför en tät dialog mellan tjänstemän och politiker en effektiv process där önskvärda beslutsunderlag tas fram: ”*Att utreda alternativ ses som ett slöseri med resurser*”. Detta medför således förbättrade förutsättningar för politikerna att komma till beslutsfattande och på så sätt säkerställa en effektiv process. Å andra sidan framhålls att en tät dialog väntas resultera i att politiker också påverkar framtagandet av beslutsunderlag. Detta kan, enligt rapporten, begränsa tjänstemännens frihet att ta fram de bästa beslutsförslagen.

Slutsatsen av rapporten är således att en ideal beredningsprocess inte går att definiera. Beredningsprocessens koppling till kommunallagens intentioner är ur det perspektivet logisk: *Styrelsen/nämnderna bestämmer formerna för beredningen av ärenden.*

¹ ”Det välgrundade beslutet: om kommunal beredning i kommunstyrelse-, utbildnings-, arbetsmarknads- och miljöärenden”, Lundin, Thelander & Öberg, IFAU, 2013

² Institutet för Arbetsmarknads- och Utbildningspolitisk Utvärdering (Arbetsmarknadsdepartementet)

3. Iakttagelser och bedömning

Inom ramen för denna granskning har ett flertal intervjuer genomförts. Samtliga intervjuade företrädare har fått beskriva hur ärendeprocessen ser ut. Illustrationen av processen nedan används som utgångspunkt i rapporten för att ge läsaren vägledning kring vilket, eller vilka, steg i processen som refereras till.



3.1. Rutiner och riktlinjer

Finns fastställda och dokumenterade ändamålsenliga riktlinjer och rutiner för ärendeberedningsprocessen?

Regionstyrelsens ärendeberedningsprocess sker i ett antal steg och finns nedtecknad i en processbeskrivning som reviderats senast i maj 2017 och därefter godkänts av regiondirektören som tjänstemannabeslut. Processbeskrivningen finns tillgänglig för berörda funktioner genom VIS³. Av beskrivningen framgår att ärendeberedningsprocessen är en av fyra ledningsprocesser inom Region Norrbotten. Med ledningsprocesser menas i sammanhanget de processer som syftar till att styra, utveckla eller samordna huvud- och stödprocesser. Syftet med processen är att säkerställa att beslut fattas i enlighet med gällande lagar, att beslut fattas av behörig instans/person, att beslut synliggörs för allmänhet och regionens medarbetare samt att regionens förtroendevalda får relevanta och begripbara beslutsunderlag. Processbeskrivningen omfattar fyra delprocesser som tillsammans är tänkt att utgöra styrning för ärendeberedningen.

- 1. Att sortera och fördela ärenden:** Hur ärenden, förslag och frågeställningar sorteras, bedöms och fördelas.
- 2. Att handlägga styrelseärenden:** Hur ärenden handläggs inför tjänstemannaberedning och politisk beredning.
- 3. Att bereda styrelseärenden:** Hur ärenden bereds av tjänstemannaledning och politisk ledning.
- 4. Att fatta politiska beslut:** Hur ledamöterna tar del av ärenden och bilagor före och efter sammanträde.

*Två olika typer av Regionberedning tillämpas: Ordinarie möten som fyller ett informativt syfte mellan tjänstemannaorganisationen och majoritetspolitikerna, samt beredningsmöten som hanterar förslag till ärendeskrivningar inför kommande styrelsemöte.

³ Verksamhetens Informationssystem

Granskningen av processbeskrivningen visar dock att delprocesserna inte är kompletta i sin utformning samt att beskrivningarna inte är att betrakta som ett färdiga. Detta exemplifieras bland annat genom att det saknas konkreta rutiner under enskilda delprocesser. I våra intervjuer framhålls också att processbeskrivningen inte är välkänd eller inarbetad inom organisationen, och inte heller att styrelsen antagit denna. Däremot framgår att ärendebereidningsprocessen i många avseenden bedrivs på ett sätt som stämmer överens med processbeskrivningen.

Finns rutiner för att säkerställa att tjänstemannaorganisationen inhämtar relevant fakta för beredningen av ärenden?

För att beredningsprocessen ska fortlöpa enligt ovan nämnda processbeskrivning har en checklista innehållandes ett 20-tal punkter upprättats. Syftet är att checklistan ska utgöra ett stöd till tjänstemännen i ärendets gång inom tjänstemannaorganisationen, dvs. steg 1 till steg 6 som illustreras i inledningen av detta avsnitt. Exempelvis framgår rutiner som berör kvalitet, konsekvenser samt de interna forum och delprocesser ärendet ska behandlas genom. Checklistan används inte på rutinbasis i ärendehandläggningen, t.ex. att den fylls i och bifogas med varje ärende, vilket framgår av våra intervjuer. Det framhålls att checklistan upplevs vara ett potentiellt stöd för handläggarna, men att graden av dess tillämpning och användning varierar. Genom intervjuer noteras vidare att tilldelning och beredning av ärenden utförs i VIS (där också checklistan återfinns), vilket uppges vara en kvalitetshöjande faktor. Inte minst då ärendet finns i samma handläggningssystem hela ärendegången.

Av vår hearing med företrädare för såväl majoritet som opposition framgår att kvaliteten på underlagen som levereras utifrån beredningsprocessen överlag är god, sett till formalia, läsbarhet osv. Bland annat lyfts att ärenden presenteras på ett tydligt sätt och med ett konsekvent utseende, vilket underlättar inläsning inför sammanträdena.

3.2. Roll- och ansvarsfördelning

Finns en tydlig och dokumenterad roll- och ansvarsfördelning?

IFAU:s rapport⁴ lyfter fram att tidigare studier av beredning och beslut generellt pekar på att gränsdragningen mellan förvaltning och politiker är mer formell än reell. Succesivt har förvaltningens politiska roll generellt ökat och att tjänstemän som grupp börjar uppträda som en politiskt aktiv och självständig grupp. Uttrycket *”de professionella tjänstemännen som politiska aktörer”* myntas ofta i detta sammanhang. Däremot pekar studier inom området på att förhållandet mellan tjänstemän och politiker inte karaktäriseras av konflikt eller konkurrens, utan snarare av samarbete.

Som nämnts i avsnitt 2.2 har regionstyrelsen ansvar för regionens ledningsfunktion, vilket bl.a. innefattar att bereda ärenden som ska handläggas av fullmäktige, och beredas på det sätt styrelsen själva avgör (vilket utgår från kommunallagens bestämmelser). Därtill framgår det av reglementet att styrelsens ordförande åläggs ansvar att inför sammanträdena se till att ärendena som ska behandlas i styrelsen vid behov är beredda. Med utgångspunkt i styrelsens reglemente framhålls det i våra intervjuer att styrelsens roll och uppdrag i beredningsprocessen upplevs vara tydligt.

⁴ Se avsnitt 2.3

Granskningen visar att det inte finns några implementerade och kända rutiner/riktlinjer som tydliggör tjänstemännens uppdrag och roll i beredningsprocessen, med undantag för checklista, skrivregler och dylikt. Dessa är dock att betrakta som rena handläggningsstöd som är applicerbara vid enskilda moment i beredningsprocessen. Det framgår av våra intervjuer att ärendebereidningen karaktäriseras av en tät dialog mellan politik och tjänstemän. Regionråd finns med relativt tidigt i processen, vilket i praktiken sker vid steg 4 (Regionberedning) i figuren under avsnitt 3. Den täta dialogen och ett gott samarbete mellan politik och tjänstemän lyfts i våra intervjuer fram som fundamentalt för den process som finns i dagsläget, bl.a. för att skapa effektivitet och för att ta fram underlag som går i linje med vad regionråden efterfrågar.

Emellertid lyfts det i våra intervjuer att skiljelinjen mellan politik och förvaltning stundtals upplevs som flytande med en otydlig distinktion däremellan. Utredning av ärenden sköts inte på ett självständigt sätt utav tjänstemännen, utan blir stundtals ett resultat av vad politiken aktivt efterfrågar genom den täta dialogen.

3.3. Handlingarnas innehåll och utskick

Presenteras alternativa förslag till beslut i samband med ärendebereidningen?

Som IFAU:s rapport framhåller finns fördelar med att inte använda alternativa beslutsförslag. Bland de positiva effekterna framhålls exempelvis en snabbare, effektivare och mindre resurskrävande berednings- och beslutsprocess. Samtidigt kan utläsas i rapporten att detta *kan* riskera att beslutsunderlag inte blir allsidigt belysta, vilket då medför att politikerna inte ges möjlighet att ta ställning till bästa möjliga underlag. Något idealiskt läge mellan dessa ytterligheter, dess bieffekter inkluderade, finns inte tydligt uttryckt. Istället bör de två modellerna, enligt rapporten, vara föremål för organisationen att regelbundet utvärdera och reflektera över.

Granskningen visar att Region Norrbotten i regel ej tillämpar alternativa förslag till beslut. Genom våra intervjuer, och som nämnts ovan, framgår att beredningsprocessen präglas av en tät kontakt mellan tjänstemannaorganisationen och regionråden, där dialog sker löpande kring den inriktning ett ärendes beredning. Av intervjuer med företrädare för majoriteten i regionstyrelsen framgår att det har förekommit ett försök där tjänstemännen presenterade flera beslutsalternativ i underlagen. Detta resulterade i upplevd otydlighet och viss oro inom organisationen. Med utgångspunkt i att en sådan modell testats, men inte resulterat i önskvärt resultat, framhålls därför att nuvarande process är välfungerande.

Företrädare för oppositionen framhåller å sin sida att nuvarande process inte ger tillräcklig insyn eller möjlighet för oppositionen att följa ärendenas beredning. Konsekvenserna upplevs därigenom vara att oppositionen inte ges möjlighet att fatta beslut på tillräckliga grunder, samt att det finns otydlighet om ärendet är allsidigt belyst eller inte. I nuvarande beredningsprocess inkluderas företrädare från oppositionen först under Gruppledaröverläggningen (steg 5), vilket är ett stadie i processen där ärendena redan upplevs vara färdigberedda.

Har styrelsen, inför väsentliga beslut, begärt och erhållit relevanta underlag, inklusive risk- och konsekvensanalyser?

Som nämnts i inledningen av denna granskning utgör beredningsprocessen en väsentlig del av den demokratiska processen och inte minst i det politiska arbetet. Förtroendevalda ska ha tillgång till beslutsunderlag som är inte bara lagliga utan även konsekvensbedömda, förståeliga och tillräckligt informationsrika. Målsättningen är att politikerna ska ges möjlighet att fatta välgrundade beslut.

Av granskningen framgår att risk- och konsekvensanalyser genomförs i samband med den ordinarie ärendebereidningen. Genom intervjuer noteras att en diskussion mellan regionråden och tjänstemannaorganisationen kring ärendenas innehåll finns löpande i processen, exempelvis i samband med Regionberedning (steg 4).

Inom ramen för granskningen har ett stickprov genomförts. Ett ärende, som avser en större verksamhetsförändring inom primärvården i Luleå och Boden, har granskats. Granskning av underlaget visar att detta innehåller väsentliga komponenter såsom bakgrund, aktuell lägesbeskrivning, ekonomisk konsekvensbeskrivning samt olika alternativ till verksamhetsförändringar. Av den risk- och konsekvensanalys som finns i underlaget framgår att såväl medarbetare som fackligt förtroendevalda inkluderats, liksom ledning från hälsocentralerna i samarbete med närsjukvårdsstaben. Ett av de tre förslagen uttalas som det klart mest fördelaktiga utan beskrivning av negativa konsekvenser annat än en mening kring personalens oro och osäkerhet inför framtiden. Baserat på våra intervjuer med handläggare upplevs underlagen ofta som sammanställningar snarare än analyser, vilket enligt intervjuade personer kan medföra en risk för att ärendena inte utreds allsidigt.

Sker utskick av handlingar inför sammanträden i rimlig tid?

Enligt regionstyrelsens arbetsformer ska utskick av handlingar ske senast 10 dagar innan regionstyrelsens sammanträden. Enligt genomförda intervjuer framhålls att utskick sker i enlighet med arbetsformerna, vilket också bekräftas genom kallelser till styrelsens sammanträden. Det framgår också av våra intervjuer att styrelsen ges rimlig tid för att ha möjlighet att sätta sig in i ärendena. Däremot noteras att styrelsens totala mängd ärenden är riklig och därmed inte skapar optimala förutsättningar för inläsning och förberedelse inför sammanträdena.

4. Revisionell bedömning

Utifrån genomförd granskning konstaterar vi att det finns en processbeskrivning som utgångspunkt för ärendebereidningsprocessen. Vi har emellertid inte kunnat styrka att styrelsen fastställt denna. Utöver processbeskrivningen finns rutiner och riktlinjer i form av bl.a. checklistor som utgör stöd till handläggare på verksamhetsnivå. Vidare konstateras att roll- och ansvarsfördelningen mellan politiker och tjänstemän i bereidningsprocessen inte dokumenterats på ett tydligt sätt. Vi konstaterar att det finns signaler från tjänstemannaorganisationen att distinktion behöver förtydligas.

De tjänstemän vi intervjuat framhåller att det i låg utsträckning finns rutiner som syftar till att underlagen innehåller relevant fakta. Lathundar och systemstöd finns tillgängligt för att säkerställa delmoment i handläggningen, exempelvis att beskriva hur ärendet bidrar till hållbar utveckling, eller när ett ärende ska föredras för bereidningsgrupp. Vi har däremot inte kunnat styrka att rutiner och riktlinjer antagits för att upprätthålla en god kvalitet avseende risk- och konsekvensbeskrivningar.

Då kommunallagen inte närmare reglerar formerna för styrelsens ärendebereidning ges styrelsen också bestämmanderätt över processen. Huvudregeln är att alternativa förslag till beslut ej tillämpas i Region Norrbotten, vilket således är förenligt med lag. Som framgår av IFAU:s rapport finns fördelar såväl som nackdelar med denna modell av ärendebereidningsprocess.

Vi kan konstatera, utifrån intervjuer, att utskick sker i rimlig tid. Med begreppet "rimlig" avses att utskicken sker senast 10 dagar innan sammanträdet (vilket är fastställt i styrelsens arbetsformer), men också att styrelseledamöterna upplever att de ges möjlighet att sätta sig in i ärendena inför sammanträden.

Sammanfattningsvis är vår revisionella bedömning att regionstyrelsens ärendebereidning till övervägande del är ändamålsenlig.

Bedömningen baseras på att ärendebereidningsprocessen i stort fungerar i enlighet med processbeskrivningen, lagkrav och styrelsens vilja. Vi konstaterar samtidigt att utvecklingspotential finns avseende roll- och ansvarsfördelning mellan politiker och tjänstemän samt risk- och konsekvensanalysernas kvalitet i handläggningen.

2017-12-12


Marie Lindblad
Cert. Kommunal revisor
Uppdragsledare


Robert Bergman
Revisionskonsult
Projektledare