

**Endredi Konsult**

*Ställer rätt frågor och*

*lämnar effektiva förslag*

# Granskning av ärende- beredningsprocessen och dokumenthanteringsprocessen

Revisionsrapport

Region Jämtland Härjedalen



Endredi Konsult

2020-02-17

Antal sidor 18

Antal bilagor 3

## Innehållsförtecknin

---

1	Sammanfattning och rekommendationer	2
1.1	Övergripande revisionell bedömning	3
1.2	Rekommendationer	3
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Kontrollmål och revisionsfrågor	4
2.2	Avgränsning	5
2.3	Projektorganisation/granskningsansvariga	5
2.4	Metod	5
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Regionens regler och riktlinjer	5
3.2	Ärendeberedning - regler, dokument och organ	6
3.3	Kommentarer Ärendeberedning - regler, dokument och organ	9
3.4	Dokumenthantering – regler och dokument	10
3.5	Ärendeberedning i praktiken	12
4	Svar på kontrollmål och revisionsfrågor	18
	Bilaga 1 Metod	
	Bilaga 2 Analysmodeller	
	Bilaga 3 Substansgranskning ärendeberedning (RS, HSN, RUN)	

## 2 Sammanfattning och rekommendationer

---

Regionens revisorer har beslutat genomföra en granskning av om Regionstyrelse och nämnder har en tillfredsställande styrning, uppföljning och kontroll av att regelverket kring ärendehantering och dokumenthantering efterlevs. Endredi Konsult har anlåtats för att genomföra granskningen.

Regionen har ett omfattande och tydligt dokumentations- och regelstöd samt relevanta beredningsfora för att stödja en korrekt och ändamålsenlig ärendeberedning. Det får anses finnas ett fullgott utbud av information och utbildningar i regionen kring ärendeberedning. Denna bild bekräftas av de intervjuade som uppger sig få ett gott stöd från sekretariatsfunktionen. Det är dock förvånande få som deltar i de utbildningar som erbjuds. Eventuellt behöver dessa bli obligatoriska, åtminstone för de som har en viss volym ärenden och särskilt ifall handläggaren tidigare har uppvisat bristande följsamhet till beredningsprocessen.

Den enda oklarhet som finns i regionens regelverk avser den om att *underlag ska ändras om förtroendevalda vill det*. Här finns skäl att i regionens dokumentation sätta in detta i ett större sammanhang och även ge exempel på hur det ska tolkas.

Regionen har ingen rutin för att följa upp att beredningsprocessen (eller dokumenthanteringsprocessen) motsvarar ställda krav och följaktligen finns inget tydligt svar på frågan i vilken grad kraven efterlevs. Att ärenden inte i tillräcklig grad bereds i tid har framkommit i en uppföljning 2017 men förhållandet tycks kvarstå.

Regionens avvikelshanteringssystem används primärt för avvikelser i hälso- och sjukvården och systemet används inte för att fånga avvikelser i ärendeberedningen (och inte heller avvikelser i dokumenthanteringen).

Aktuella dokument som innehåller relevanta områden för att stödja en effektiv dokumentstyrning finns. Avseende dokumenthanteringsplaner saknas detta dock i hög grad. För administration liksom för delar av kärnverksamheternas verksamhet finns aktuella dokumenthanteringsplaner. Samlade dokumenthanteringsplaner saknas dock för respektive kärnverksamhets samtliga dokument (exklusive allmän administration). Detta påtalades i en granskning som revisorerna genomförde om offentlighetsprincipen år 2010.

Sammantaget är vår bedömning att ärendeberedningen i de av revisorerna utvalda nio ärendena innehåller brister. Bristerna återfinns inte främst inom de rent formella delar som granskats utan snarare i de mer komplexa delarna som handlar om ifall beslutsunderlagen belyser relevanta förhållanden, alternativa förslag liksom konsekvenser. Bilden bekräftas i genomförda intervjuer.

Intervjuade handläggare uppger att Platina är ett hyggligt stöd i handläggningen främst för erfarna handläggare medan sällananvändare upplever svårigheter att använda systemet. Sökbarheten har en hel del i övrigt att önska enligt våra intervjuer. Detta uppges gälla även systemet Centuri. Beträffande sökbarhet i Platina kan problemet eventuellt bero på att det särskilda fältet "Nyckelord" inte används. Här påpekas tydligt i regionens regelverk att användandet av detta fält har en direkt koppling till sökbarhet. Trots det framkommer i intervjuerna att fältet i mycket begränsad (eller ingen) omfattning används. Här bör

möjlighet finnas att i systemet göra detta fält tvingande och eventuellt kan även systemet generera förslag på sökord för att underlätta för användarna.

## 2.1 Övergripande revisionell bedömning

Regelverket avseende dokumenthantering är inte komplett för närvarande då den stora huvuddelen av regionens verksamhet saknar dokumenthanteringsplaner. Detta är en brist avseende styrning men uttrycker även en brist i uppföljning och kontroll då detta påpekades av revisorerna redan år 2010. Ingen uppföljning eller kontroll sker heller av i vilken grad gällande krav efterlevs.

När det gäller beredningsprocessen så finns ett relevant regelverk etablerat. Tillsammans med en sammanhållen och serviceinriktad sekretariatsfunktion bidrar detta till att förutsättningar för en tydlig styrning finns. Dock sker ingen systematisk uppföljning eller kontroll av hur processen fungerar eller i vilken grad krav efterlevs. Utifrån intervjuer och genomförd substansgranskning framkommer att kvaliteten i ärendeberedningen varierar.

Sammantaget innebär detta att de tre granskade nämnderna inte har en helt tillfredsställande styrning, uppföljning och kontroll av att regelverket kring ärendehantering och dokumenthantering efterlevs.

## 2.2 Rekommendationer

Mot bakgrund av genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till de tre granskade nämnderna:

- Tillse att samlade dokumenthanteringsplaner finns för respektive kärnverksamhet
- Stärk den interna kontrollen och inför rutiner för systematisk uppföljning och kontroll av följsamhet till uppställda krav avseende de båda processerna
- Överväg att införa obligatorisk utbildning för nya handläggare och för handläggare som ofta avviker från beredningsprocessens krav

## 3 Inledning/bakgrund

---

I Regionstyrelsens och nämndernas ansvar ingår att se till att ärenden som ska beslutas av nämnd, styrelse eller regionfullmäktige bereds inför beslut.

Beredningen av ett ärende ska säkerställa att den information som ges är korrekt och så komplett som möjligt och bör objektivt redovisa vilka eventuella risker och handlingsalternativ som finns.

I handläggningen ingår att analysera och stämma av uppgifter och slutsatser med sakkunniga och beslutsfattare, skriva motivering till slutsatser och beslut och formulera beslutsförslag.

Brister i beredningen kan leda till felaktiga beslut och oönskade konsekvenser som kan bli både kostsamma och ineffektiva.

Förutom att ärenden är ordentligt genomlysta är det viktigt att inkomna eller upprättade ärenden hanteras och bereds i enlighet med lagar och riktlinjer.

Ärendeberedningsprocessen bör vara tydlig och transparent så att det klart framgår hur ärenden initierats, vem eller vilka som ansvarar för de olika delarna i beredningsprocessen samt att ärendegången följer lagar och gällande riktlinjer.

Det är även viktigt att hanteringen av allmänna handlingar sköts på ett korrekt sätt. Avvikelser i detta avseende kan negativt påverka ärendehanteringsprocessen samt leda till att offentlighetslagstiftningen inte efterlevs.

Genomförda granskningar och andra erfarenheter har dock indikerat förekomst av brister med koppling till ärendehantering och hanteringen av allmänna handlingar.

Regionens revisorer har mot denna bakgrund beslutat att genomföra en granskning av processen för ärendeberedningen, inkluderat hanteringen av de dokument som ligger till grund för denna beredning.

### 3.1 Kontrollmål och revisionsfrågor

Det övergripande kontrollmålet är att svara på om Regionstyrelse och nämnder har en tillfredsställande styrning, uppföljning och kontroll av att regelverket kring ärendehantering och dokumenthantering efterlevs.

Revisionsfrågor:

- Finns det riktlinjer och rutiner som säkerställer en ändamålsenlig ärendeberedningsprocess respektive dokumenthanteringsprocess?
- Upplever handläggarna att ärendeberedningsprocessen respektive dokumenthanteringsprocessen är tydlig?
- Följs processen för ärendeberedning?
- Följs processen för dokumenthantering?
- Förekommer undantag från processerna och i så fall varför?

- Är det tydligt vem eller vilka som ansvarar för de olika delarna i beredningsprocesserna?
- Hanteras eventuella avsteg från processerna på ett transparent och säkert sätt?
- Har Regionstyrelsen respektive nämnderna en tillräcklig intern kontroll av att regler och rutiner för processerna följs?

Kontrollmål och revisionsfrågor besvaras sist i rapporten, kapitel 4.

## 3.2 Avgränsning

Granskningen är avgränsad till ett urval av nio ärenden och de dokument som hör till dessa.

Vidare är granskningen avgränsad till Regionstyrelsen, Regionala utvecklingsnämnden och Hälso- och sjukvårdsnämnden.

## 3.3 Projektorganisation/granskningsansvariga

Granskningen har utförts av Andreas Endrédi, projektledare och certifierad kommunal revisor. Rapporten har kvalitetsgranskats av Anders Haglund, seniorkonsult och certifierad kommunal revisor.

Samtliga intervjuade har erbjudits möjlighet att faktagranska rapporten.

## 3.4 Metod

En beskrivning över använd metod inklusive revisionskriterier återges i bilaga 1.

# 4 Resultat av granskningen

---

## 4.1 Regionens regler och riktlinjer

I följande dokument finns regionens regler om ärendeberedning och dokumenthantering. Dokumenten finns tillgängliga för användare via ledningssystemet på intranätet.

### Ärendeberedning

- Regler för ärendehantering
- Vägledning ärendehantering
- Kvalitetssäkring av dokument
- Beredning ärende med ekonomiperspektiv
- Beredning ärende med miljöperspektiv
- Beredning ärende regional utveckling

### Dokumenthantering

- Dokumentstyrningsregler RJH
- Dokumenthanteringsplan allmän administration
- Dokumenthanteringsplan projekt och företagsstöd

## 4.2 Ärendeberedning - regler, dokument och organ

### Regler för ärendehantering (2016)

Av dokumentet framgår att alla som hanterar ärenden i Region Jämtland Härjedalen ska följa dessa regler. Arbetssätt och ansvarsområden beskrivs, från att ett ärende skapas till att det ska avslutas och arkiveras.

I dokumentet framgår regionens politiska organisation, flödesbeskrivningar för dels ärenden som beslutas i politiska organ dels för ärenden som beslutas av enskild förtroendevald eller tjänsteman. Även tidsgränser anges. För ärenden som ska beslutas i ett politiskt organ ska inlämning av ärenden ske fyra veckor innan beslutssammanträdet för att hinna med beredning och kallelse/utskick mm. Om ett ärende ska passera flera politiska organ förlängs tiden och ärendet måste vara klart ännu tidigare.

Av regelverket framgår även en definition av begreppet *ärende* och exempel ges på olika ärenden. Begrepp som handling, offentlig handling, sekretess, inkommen respektive upprättad handling, förklaras.

Allmänna handlingar som tillhör ett ärende måste registreras så snart de kommit in eller upprättats. I Region Jämtland Härjedalen registreras dokument genom att de diarieförs i ärendehanteringssystemet Platina.

Beträffande handläggning framgår följande: *Handläggning innebär att samla in uppgifter eller upplysningar som har betydelse för ärendet, analysera uppgifterna, stämma av uppgifter och slutsatser med experter och beslutsfattare, skriva motivering till slutsatser och beslut och formulera beslutsförslag. Det är ansvarig/beslutande chef som har det yttersta ansvaret för handläggningen och får ge direktiv till handläggaren.*

När ärenden fördelas bestäms vem som ansvarar för ärendet, vem som ska fatta beslut och när det ska vara klart. Ytterst ansvarig för fördelning av ärenden är förvaltningschef men det kan delegeras vidare. Fördelning ska enligt reglerna ske inom tre dagar. Regionstabschefen har en central roll i fördelning och beredning av ärenden, bl.a. när det gäller samordning mellan förvaltningar, välja lämpligt organ för politisk och eventuell tjänstemannaberedning/föredragning, om remissförfarande ska ske etc. Ett led i att säkerställa tydligheten i relation till handläggare är att viktig information om vad som gäller kring ett ärende framgår av det s.k. ärendekortet som finns för respektive ärende i Platina.

Handläggaren ska se till att beslutsunderlagen innehåller:

- syfte och bakgrund,
- tidigare beslut som har betydelse för ärendet,
- avstämning mot lagar och förordningar,
- avstämning mot Region Jämtland Härjedalens styrande dokument,
- konsekvensbeskrivningar,
- statistiska jämförelser och
- alternativa förslag om sådana finns.

Utöver detta ska det finnas en beskrivning av hur beslutet påverkar de krav som finns utifrån följande perspektiv:

- jämställdhet och jämlikhet,
- barns rättigheter,
- ekonomi (t.ex. kostnadsberäkningar och ekonomiska konsekvenser)
- miljöaspekter,
- regional utveckling.

Ifall något perspektiv inte belyses ska detta motiveras.

Beroende på om beslut ska fattas i politiskt organ (tjänsteskrivelse) eller av förtroendevald eller tjänsteman (delegationsbeslut) finns olika mallar i Platina för ändamålet.

Som ett viktigt led i beredningen sker genomgång av ärenden till politiska organ ca. tre veckor före sammanträde i den s.k. kansliberedningen (tjänstemannaberedning), se vidare nedan under egen rubrik.

Utöver detta finns även ett s.k. fredagsmöte där stabschef, enhetschef för sekretariatet och nämndsekreterare träffas för att stämma av att beredningen av ärenden följer plan.

Även andra avstämningar kan ske utifrån behov. Regiondirektören kan t.ex. ta upp ett kommande ärende i sin ledningsgrupp för strategiskt eller mer operativ diskussion.

Ungefär två veckor före sammanträde i en nämnd sker ett presidiummöte i respektive nämnd då ärenden som ska tas upp vid det kommande mötet går igenom.

Enligt reglerna om ärendehantering ska beslutsunderlag och förslag ändras om de förtroendevalda vill det och det är handläggarens uppgift att göra det.

Beslut som fattas på delegation ska anmälas till berörda politiska organ.

Dokumentet Regler för ärendehantering avslutas med att klargöra vilka dokument som ska hanteras i vilket av regionens system, Platina respektive Centuri. Platina är ett ärende- och dokumenthanteringssystem. Centuri är ett dokumenthanteringssystem. Båda systemen är centrala i denna granskning.

Region Jämtland Härjedalen hanterar sin diarieföring, mötesplanering för politiska organ och de dokument som upprättas under ärendeberedningen i Platina. Alla dokument som hör till ett ärende hålls samlade här. Styrande dokument hanteras och diarieförs i Platina med undantag av de som får hanteras i Centuri (se nedan). Andra dokument får också hanteras i Platina.

Ärenden som leder till beslut om styrande dokument av dokumenttyperna regler, riktlinjer, rutiner, planer, blanketter och checklistor och som beslutas på områdesnivå eller lägre nivå samt regionövergripande medicinska styrdokument får beslutas i Centuri genom fastställda processer för dokumentgodkännande i systemet.

För övriga dokument som inte ingår i ärendeberedningen eller som inte ska diarieföras kan båda systemen användas. Vilket system som ska användas bestäms utifrån den process



som dokumentet har skapats i. Exempel på dokument som kan hanteras i Centuri är APT<sup>1</sup>-protokoll, enhetens regler och rutiner, verkställighetsbeslut, handböcker m.m.

### Vägledning i ärendehantering (2017)

Regionen har tagit fram en vägledning som sammanfattar ärendehantering. Dokumentet innehåller en övergripande flödesbeskrivning med möjlighet att läsa mer ingående om respektive delmoment och vad som är viktigt att tänka på. Vägledningen innehåller även en checklista, en ordlista/begreppsförklaringar, en mall för tjänsteskrivelse samt en hänvisning till intranätet om var det går att hitta mer information om stöddokument m.m.

Regionen tillhandahåller även en film via intranätet som övergripande går igenom ärendeberedningen och dess olika steg.

#### *Utbildning*

Sekretariatet vid regionkansliet har genomfört och genomför löpande utbildningar i ärendehantering vilka även inkluderar praktisk utbildning i Platina. Under åren har dock allt färre deltagit. För att öka intresset har försök också genomförts med s.k. arbetsstugor där fokus skulle vara på specifika problem som handläggarna upplevde. Inte heller detta har slagit väl ut pga. få deltagare. Det som genomförts under senare tid är specifika utbildningar för t.ex. chefer. Under 2020 är fyra utbildningstillfällen inplanerade. Vid ett av tillfällena kommer fokus att ligga på delegationsbestämmelser och hur man skriver delegationsbeslut.

### Regler för tjänstemannastödet (2019)

I detta dokument beskrivs hur tjänstemannastödet ska vara utformat gentemot respektive politiskt organ, i vilka fora beredning sker och vilka som deltar samt tjänstemannaorganisationens ledningsstruktur inklusive olika ledningsfora.

För varje politiskt organ ska det finnas en föredragande tjänsteperson. För Regionstyrelsen och nämnderna i Region Jämtland Härjedalens politiska organisation är regiondirektör eller den som regiondirektören utser föredragande och har rätt att delta i överläggningar. Föredragande tjänsteperson ska tillsammans med sekreteraren ansvara för planering av mötets innehåll. Föredragande är också ansvarig för att de ärenden som skickas ut är väl beredda, tydliga och korrekta.

Nämndsekreterarna är sedan en tid organiserade i en gemensam enhet inom samordningskansliet. Detta för att minska sårbarheten och öka enhetligheten i beredningen av ärenden till olika politiska organ.

#### *Kansliberedning*

Inför sammanträde i Regionstyrelsen, Hälso- och sjukvårdsnämnden och Regionala utvecklingsnämnden genomförs kansliberedningar. Dessa hålls cirka tre veckor innan sammanträdet. Då görs en genomgång av de ärenden som ska behandlas på sammanträdet. Vid beredningen träffas regiondirektör, stabschef, enhetschef för sekretariatet och nämndsekreterare för att gå igenom status för ärenden som ska komma

---

<sup>1</sup> Arbetsplatsträff

upp på nästkommande sammanträde. Vid behov deltar handläggare. Ärenden kan vid behov justeras utifrån dessa beredningar.

Varje organ har också möjlighet att lämna synpunkter i ärenden som ska behandlas på nästkommande möte med annan nämnd eller styrelsen och som berör det aktuella organet. Inför kansliberedning ska handläggningen av ärendena som ska behandlas på mötet vara klar.

#### *Tjänstemannaberedningar inför kommungemensamma nämnder och råd*

För de politiska organ eller råd som inte har något presidium kan formerna för avstämningar variera. Men inför varje möte ska det genomföras avstämningar där ansvarig tjänsteperson, sekreterare och berörda tjänstepersoner går igenom de ärenden som ska tas upp samt göras avstämning med ordförande. Ordförande ska alltid få del av preliminära beslutsunderlag innan de går ut med en kallelse.

#### *Krav att belysa konsekvenser*

Särskilda krav finns specificerade på att belysa konsekvenser inom följande tre områden: ekonomiska, miljömässiga och i relation till regional utveckling.

### Reglementen och delegationsbestämmelser

För berörda politiska organ finns aktuella reglementen och delegationsbestämmelser.

### Internkontrollplaner (2019)

Av 2019 års internkontrollplaner kan följande lyftas fram med koppling till beredningsprocessen och dokumenthanteringsprocessen:

Alla tre nämnder har tagit upp en risk om brister i hanteringen av delegationsbeslut, här planeras utbildningsinsatser. Hälso- och sjukvårdsnämnden har även tagit upp risken att nämnden inte får information från andra politiska organ. En åtgärd har tagits upp för att undanröja denna risk, nämligen att se över rutinen för att delge protokoll.

### Uppföljning / utvärdering av ärendeberedningsprocessen

Ärendeberedningsprocessen har ingen formaliserad rutin för att följa upp att regionens egna regelverk och kraven på ärenden efterlevs. År 2017 fanns en risk kopplat till detta upptagen i internkontrollplanen för Regionstyrelsen. En uppföljning genomfördes som ett led i detta och brister i ärendeberedningsprocessen konstaterades bl.a. kopplat till tidshållning. Enligt regiondirektören har sekretariatet erhållit ökade resurser efter detta.

## 4.3 Kommentarer Ärendeberedning - regler, dokument och organ

Regionen har ett omfattande och tydligt dokumentations- och regelstöd för att stödja en korrekt och ändamålsenlig dokumenthantering. Dokumentet Regler för ärendehantering är inte helt aktuellt utifrån regionens nuvarande organisation och bör uppdateras. Detta bedöms dock inte vara en allvarlig brist sett till helheten i det stöd och regelverk som erbjuds handläggare.

Det får anses finnas ett fullgott utbud av information och utbildningar i regionen kring ärendeberedning. Däremot är det få som deltar i utbildningarna.

Vår bedömning är också att regionen har en relevant uppsättning med fora för den formella beredningen av ärenden.

Enligt dokumentet Regler för ärendehantering ska beslutsunderlag ändras om förtroendevalda vill det. Detta är en intressant formulering som har tagits upp vid intervjuer i denna granskning. Av sammanhanget ges ingen ytterligare information om hur detta ska tolkas. Det finns inga lagliga krav på att förtroendevalda inte kan ändra i underlag till tjänstepersoners beslutsunderlag/utredningar, däremot finns en sådan praxis i offentlig verksamhet. Bakgrunden är att drivkraften att bemanna en förvaltning med professionella tjänstepersoner blir svagare om förtroendevalda kan ändra i förvaltningens underlag. Självklart ska utrymme finnas att diskutera korrekthet och saklighet i tjänstepersoners underlag och ibland är det helt relevant att underlagen ska ändras. Dock bör detta inte ske enbart utifrån politiska utgångspunkter. De förtroendevalda i ett politiskt organ fattar sedan de beslut de önskar. Om de inte vill besluta enligt förslag till beslut, kan dessa ändras. Nämnden har också möjlighet att återremittera ett ärende för ytterligare eller kompletterande utredning. Det är också angeläget att peka på att beslutsfattandet är förknippat med det politiska organet (såvida det inte handlar om ett beslut fattat på delegation) vilket i sammanhanget innebär att den skrivning som finns i regionens regler bör formuleras som att ändring ska ske om ett politiskt organ vill det. En generell rekommendation kring denna formulering är att den bör sättas i ett sammanhang utifrån det som tas upp i denna kommentar. Risken är annars att den inte tjänar som en god vägledning för oerfarna handläggare.

I reglerna framgår att det ska finnas en beskrivning av hur beslutet påverkar krav inom fem perspektiv. Ifall något perspektiv inte belyses ska detta motiveras. Kravet efterlevs inte idag och frågan är om detta är ett rimligt krav på en stab som ska bestå av professionella tjänstepersoner. Ifall t.ex. miljö eller jämställdhet är centralt för ett ärende så är det en självklarhet att som en del i ärendet redogöra för dessa aspekter. En mildare regel, som också ligger betydligt närmare faktiska förhållanden, skulle vara att dessa aspekter ska belysas när de är centrala med avseende på det aktuella ärendet.

Regionen har ingen rutin för att följa upp att beredningsprocessen motsvarar ställda krav. Som en följd av detta finns heller inget tydligt svar på frågan i vilken grad kraven efterlevs. Att ärenden inte i tillräcklig grad bereds i tid har framkommit i en uppföljning 2017 men förhållandet tycks kvarstå.

Regionens avvikelshanteringssystem används primärt för avvikelser i hälso- och sjukvården och systemet används inte för att fånga avvikelser i ärendeberedningen (och inte heller avvikelser i dokumenthanteringen).

#### 4.4 Dokumenthantering – regler och dokument

##### Dokumentstyrningsregler (2018)

Syftet med dokumentet är att skapa en sammanhållen och enhetlig struktur för Region Jämtland Härjedalens administrativa dokument i ett gemensamt regelverk där termer och begrepp är definierade. Alla elektroniska dokument utom journalhandlingar omfattas.

Här framgår att lagringsplats medan ett dokument är ett arbetsdokument, är endera Platina eller Centuri. Office 365 kan användas som tillfällig lagringsyta medan det inte är tillåtet att använda filservrar för lagring. Slutlig lagringsplats ska anges i dokumenthanteringsplaner.

Dokumentet beskriver en övergripande dokumenthanteringsprocess bestående av följande delmoment:



I Region Jämtland Härjedalen finns två dokumentkategorier: Styrande och Redovisande dokument. Styrande dokument kan underindelas i: Måldokument, Regeldokument och Rutindokument. Redovisande dokument har följande underindelning: Möten, Skrivelser, Informerande dokument.

För varje dokumenttyp beskrivs i vilket system som slutlig lagring ska ske samt vem som fastställer dokumentet.

Dokumentstyrningsreglerna innehåller även krav på metadata<sup>2</sup> och vilka av dessa som är obligatoriska.

### Dokumenthanteringsplan (2018)

/För att uppfylla lagens krav samt bestämmelser i regionens arkivreglemente (dnr RS/1750/2017) är det viktigt att det finns rutiner för bevarande och gallring. För Region Jämtland Härjedalen återfinns sådana rutiner i upprättade bevarande- och gallringsplaner. Syftet med en bevarande- och gallringsplan är att det ska vara möjligt att ha kontroll över vilka dokument och vilken information som regionen hanterar. Bevarande- och gallringsplanen är också ett hjälpmedel i det dagliga arbetet för hur handlingar inom regionen ska hanteras. Dokumenthanteringsplanen är en bevarande- och gallringsplan för Region Jämtland Härjedalens administrativa handlingar och berör all verksamhet i Regionen. Planen anger vilka olika typer av handlingar som finns och om dessa ska finnas kvar och arkiveras i regionens arkiv eller om de efter en tid kan gallras. Områden som berörs är t.ex. Politik, och nämndservice, Policy- / styrdokument, Projekt, Diarieföring, IT, Ekonomi. Planen fångar dock inte upp de handlingar som är unika för respektive kärnverksamhet,

De bestämmelser som anges i planen hör ihop med Dokumentstyrningsregler i Region Jämtland Härjedalen och Regler för ärendehantering.

En särskild dokumenthanteringsplan finns för regionala utvecklingsnämndens hantering av handlingar i ärenden gällande projektstöd och företagsstöd som finansierats genom anslaget för regionala tillväxtåtgärder (1:1-medel). Det finns även dokumenthanteringsplan för att Administrera läkemedelsförråd och en Bevarande- och gallringsplan för folktandvårdsjournaler. Det finns även specifika gallringsbeslut som rör gallringen av vissa

---

<sup>2</sup> Metadata är allt som på något sätt beskriver innehållet i en text, till exempel rubrik, innehållsförteckning, kapitelindelning, datum, versionsnummer och författare.

handlingar inom hälso- och sjukvården. Det finns dock ingen samlad dokumenthanteringsplan för hela hälso- och sjukvårdens kärnverksamhet.

### Kvalitetssäkring av dokument (2015)

Detta dokument (riktlinje) syftar till att kvalitetssäkra den dokumentation som produceras inom organisationen samt att optimera dokumentens sökbarhet via Insidans sökmotor.

Flera olika dokumentmallar finns som stöd för att underlätta arbetet med dokumenthantering och samtidigt underlätta framtida sökbarhet. Enligt denna riktlinje blir dokument automatiskt "märkta" genom val av dokumentkategori, lämplig titel och nyckelord som ska vara baserade på textens innehåll. En "bra" märkning innebär att sökfunktionen i den tillgängliga sökmotorn kan användas på ett optimalt sätt. Exempelvis ges tydliga råd om hur en dokumenttitel bör skrivas samt att fältet "nyckelord" är väsentligt att fylla i för att senare erhålla god sökbarhet.

### Kommentarer dokumenthantering

Aktuella dokument som innehåller relevanta områden för att stödja en effektiv dokumenthantering finns. Regionen har även en aktuell dokumenthanteringsplan för allmän administration. För Regionala utvecklingsnämnden finns en särskild dokumenthanteringsplan för delar av verksamheten. Detsamma gäller flera av regionens kärnverksamheter. Samlade dokumenthanteringsplaner saknas dock för respektive kärnverksamhets samtliga dokument (exklusive allmän administration). Detta påtalades i en granskning som revisorerna genomförde om offentlighetsprincipen år 2010.

Regionen har ingen rutin för att följa upp att dokumenthanteringsprocessen motsvarar ställda krav. Som en följd av detta finns heller inget tydligt svar på frågan i vilken grad kraven efterlevs.

Den schematiska bilden som regionen använder över dokumenthanteringsprocessen är delvis missvisande utifrån ett arkivperspektiv. Det är inte möjligt att arkivera handlingar som har gallrats.

## 4.5 Ärendeberedning i praktiken

### 3.5.1 Substansgranskning - hantering av nio ärenden.

Revisionskontoret har valt ut nio ärenden från 2019 för vilka en genomgång skett av hur de följer gällande regler och lever upp till en ändamålsenlig och effektiv ärendeberedning. Tre ärenden har valts från vardera Regionstyrelsen, Hälso- och sjukvårdsnämnden och Regionala utvecklingsnämnden.

I bilaga 2 redovisas den använda analysmodellen vilken inom ramen för detta uppdrag har formats utifrån formella regler, regionens regelverk och konsultens erfarenhetsbaserade modell.

Ärendeberedningen har granskats för följande nio ärenden:

#### **Regionstyrelsen**

- Etablering av Kliniskt träningscentrum.
- Införande av programvaran Stratsys.
- Framtida organisation för Länstrafiken i Jämtlands län AB.

### **Hälso- och sjukvårdsnämnden**

- Uppdrag till regiondirektören om resultatförbättrande åtgärder.
- Ekonomisk redovisning område primärvård.
- Ekonomiska åtgärdsplaner område HIM och HNR.

### **Regionala utvecklingsnämnden**

- Uppföljning av den regionala innovationsstrategin (Innovativa Jämtland/Härjedalen 2025).
- Utredning av sjukresebeställningar.
- Företagsstöd Åre Destination AB.

I bilaga 3 finns en detaljerad kartläggning av hur respektive ärende bedöms följa analysmodellens olika analyspunkter. Nedan presenteras en sammanfattning av hur granskningen utfallit av ärendena enligt de olika analyspunkterna:

#### *Tydligt uppdrag / direktiv / syfte*

Detta bedöms vara uppfyllt i alla granskade ärenden utom i ett (Stratsys), där det är oklart hur ärendet har initierats.

#### *Tydligt vem som är ansvarig*

Ja, detta är tydliggjort i alla ärenden där detta är relevant förutom ärendet om Stratsys. I ärendet om Stratsys har ett delegationsbeslut fattats av regiondirektören dock utan att beslutet anmälts till Regionstyrelsen.

#### *Tydlig tidplan*

Ja, detta är tydliggjort i alla ärenden (grunduppdrag) där detta är relevant. I några fall saknas dock tidsgränser för tilläggsuppdrag / kompletterande uppdrag.

#### *Ärendekort ifyllt*

Ja i samtliga fall. (Det går inte att diarieföra ett ärende i Platina utan att fylla i ärendekortet.)

#### *Rimlig tid för handläggning*

Vår bedömning är att i merparten av fallen där en handläggningstid är relevant, har denna varit rimlig. Bedömningen här är svår utan att kunna vara mer i detalj insatt i ärenden än vad som medges i detta uppdrag. I några fall där ärendet inte presenterats vid avsett nämndssammanträde kan möjligen anledningen ha varit att handläggningstiden varit för kort. Eventuellt har handläggningstiden varit för kort för att kunna göra en tillräcklig utredning kring Länstrafikens framtida organisation. Beslutsunderlaget saknar i alla fall en tydlig och samlad bild av för- och nackdelar med olika alternativ och utifrån detta en logisk härledning till det alternativ som förordas i regiondirektörens förslag till beslut. När det gäller ärendet om resultatförbättrande åtgärder inom hälso- och sjukvården kan det ifrågasättas om några månaders handläggningstid är tillräcklig för att kunna vidta effektiva och varaktiga kostnadssänkningar.

#### *Har beredning skett i tid*

I tre fall är detta inte uppfyllt medan beredning i övriga fall skett i tid.

#### *Har ärendet skickats ut i tid*

Ja, huvudsakligen. I två fall har ärendet inte kommit upp för beslut på, sedan tidigare beslutat sammanträde. I något fall har underlag eller kompletteringar utsänts för sent.

### *Ärendet välstrukturerat och lätt att förstå*

Vår bedömning är att detta är uppfyllt i sju av de granskade ärendena men att så inte är fallet i ärendet angående Stratsys liksom ärendet om Företagsstöd Åre Destination AB. Ärendet om Stratsys saknar närmare beskrivning av bakgrund och motiv för inköp/beställning. Ärendet om företagsstöd innehåller två sekretessbelagda underlag, det ena avser själva ansökan. Bakgrunden till sekretessbeläggning framgår inte.

### *Beslutsunderlag belyser relevanta förhållanden*

I denna del finns brister i mer än hälften av ärendena enligt vår bedömning. Angående ärendet om resultatförbättrande åtgärder inom hälso- och sjukvården saknas redovisning av tilläggsuppdraget (handlar om åtgärder för att öka tillgängligheten och därigenom utdelningen i kömiljarden)<sup>3</sup>. Av beslutsunderlaget till ärendet om Ekonomisk redovisning område Primärvård framgår inte om/att det som presenteras förväntas leda till ekonomisk balans. När det gäller ärendet om Ekonomiska åtgärdsplaner inom område HIM och HNR svarar underlaget inte upp mot givet uppdrag utan utgör istället en beskrivning av varför ett ekonomiskt underskott har uppstått. I ärendet till RUN avseende uppföljning av Innovationsstrategi finns en särskild uppföljningsrapport som beslutsunderlag. I den beskrivs i princip enbart ambitionerna och arbetet med strategin (och handlingsplan/program), dvs själva processen. I avslutningen uppges att en stor del av aktiviteterna från innovationsprogrammet 2016 är genomförda. Inga resultat redovisas som ger klarhet i om arbetet med strategi/handlingsplan/program inneburit ett närmande till de i strategin uppställda ambitionerna och målen.

### *Belyser (om relevant) alternativa förslag*

Det är inte självklart i vilka fall alternativa förslag bör beskrivas. Vi kan konstatera att av de nio granskade ärendena så finns alternativ till det slutliga förslaget belysta i två ärenden. Dels i ärendet om Framtida organisation för Länstrafiken dels i ärendet om Sjukresor. I några ärenden finns inga tydliga motiv för att beskriva alternativ men vår bedömning är att följande ärenden hade vunnit i tydlighet om även alternativa förslag hade belysts:

- Stratsys,
- uppdraget om resultatförbättrande åtgärder,
- ekonomiska åtgärdsplaner område HIM och HNR.

### *Beskriver konsekvenser*

I utredningen om sjukresor ingår beskrivningar av konsekvenser för olika alternativ. Formellt sett har således regionens egna krav efterlevts i detta avseende. I intervjuer har dock framkommit att nämndens företrädare under beredningen av ärendet haft synpunkter kring saklighet och objektivitet kring utredningen som pga. detta skjutits fram till ett senare nämndssammanträde. För de övriga RUN-ärenden som granskats är vår bedömning att konsekvensanalyser inte är relevanta att göra.

---

<sup>3</sup> I samband med intervjuerna framkommer att detta uppdrag har redovisats integrerat med den ordinarie och regelbundna väntetidsuppföljningen. Det enda sättet för en utomstående betraktare att förstå det är att läsa ärendet om väntetidsuppföljning. Utifrån transparens och spårbarhetsperspektiv borde en hänvisning till annat ärende med ärendenummer ha givits.

När de gäller de sex ärendena från RS och HSN så saknas konsekvensbeskrivningar i samtliga fall men vår bedömning är att sådana borde ha funnits.

#### *Finansiering framgår*

Vår bedömning är att detta framgår i alla granskade ärenden (där relevant) utom ett. Ärendet om Länstrafikens framtida organisation saknar både en samlad beskrivning av ekonomiska konsekvenser och hur ett eventuellt finansieringsbehov ska tillgodoses.

#### *Förslaget till beslut motiveras*

Där det är relevant finns en motivering med i samtliga utom två ärenden enligt vår bedömning. Det gäller ärendet om Länstrafiken och ärendet om Stratsys.

### 3.5.2 Kommentarer och bedömningar ärendebereidning i praktiken – 9 ärenden

Sammantaget är vår bedömning att ärendebereidningen innehåller brister med utgångspunkt i de nio granskade ärendena. Bristerna återfinns inte främst inom de rent formella delar som granskats utan snarare i de mer komplexa delarna som handlar om ifall beslutsunderlagen belyser relevanta förhållanden, alternativa förslag liksom konsekvenser.

### 3.5.3 Ärendebereidning och dokumenthantering i praktiken, intervjuer

De intervjuade uppger samfällt att rutiner och regler kopplat till ärendebereidning är tydliga och finns tillgängliga i tillräcklig omfattning. Detsamma gäller vem eller vilka som ansvarar för olika moment i beredningsprocessen. Många tar även upp det faktum att regionen nyligen fått en ny politisk organisation och en ny majoritet. Följden av detta är att det är en del nya inslag i ärendebereidningen och att många nya förtroendevalda ska bli inarbetade i regionens rutiner. En sak som lyfts fram är att tillkomsten av HSN innebär att det finns en diskussion om i vilket forum (HSN eller RS) en viss typ av beslut bör fattas.

Flera handläggare uttrycker att den tydlighet som nämndsekreterarna ger beträffande tidpunkter för när olika moment sker är en god service och viktig för att säkerställa att tider hålls. Nedan finns ett exempel på hur detta kan se ut för ett ärende:

Senast till sekreterare	Kansliberedning	Styrelsens presidium	Regionstyrelsen	Regionfullmäktige
16 december	19 december	8 januari	22 januari	11-12 februari

Trots det tycks vissa handläggare inte nås av denna information om när olika moment sker. Alla intervjuade är också överens om att tidhållningen inte är tillräckligt god. Med detta förstås att en för stor del av ärendena inte är tillräckligt genomarbetade vid de formella beredningstillfällena.

Andra avsteg ifrån beredningsprocessen framkommer också. Handläggare ska registrera samtliga handlingar som tillhör ett ärende i Platina. Även om detta i hög grad är (eller blir) uppfyllt för ärenden som kommer upp till politiskt organ så är det enligt nämndsekreterarna i för hög grad genom deras försorg som dokumenten registreras i Platina. En genomgång av nämndsekreteraren för HSN av ärenden 2019 visar att ca. 40% av handlingarna till HSN har behövt föras in i Platina av honom liksom att nämndsekreteraren även skrivit tjänsteskrivelsen. Flera av handläggarna arbetar inte i Platina. Rutinen är dock att de ska



göra det och att införandet i Platina ska skötas av handläggarna. Nämndsekreterare har inte tid att hantera detta som därför ofta måste ske på kvällstid och i sista stund inför utskick av handlingar. I slutändan är det bara handläggaren som kan säkerställa att allt som är relevant som dokument för diariet också förs in där. När nämndsekreteraren lägger in handlingar så bygger det på vad handläggaren delar med sig av i form av dokument.

Enligt enhetschefen för sekretariatet finns inte denna problematik alls i denna omfattning för de två övriga nämnderna. HSN har relativt nyligen tillkommit som nämnd och det finns en god förhoppning att ärendeberedningen snart ska skötas av handläggarna i högre grad.

En av nämndsekreterarna menar att brister finns kring handläggning av delegationsbeslut. Ett sådant exempel har även framkommit i substansgranskningen där ett sådant ärende innehåller oklarheter om hur det initierats, saknar ärendebeskrivning och motiv för beslut och inte heller har anmälts till Regionstyrelsen som ett beslut fattat på delegation, se avsnitt 3.5.1.

När ärenden bereds (i kansli- och presidieberedning) finns rutiner för att samla upp den diskussion som skett kring ett ärende och för att återkoppla detta till berörd handläggare. Trots det uppger några handläggare att det har hänt att deras ärenden har ändrats utan att de känt till det. Möjligen har detta avsett mindre eller rena formaliaändringar. Som ett led i att förebygga att ärenden försenas har kansliberedningen börjat med att gå igenom status på ärenden som planeras till näst-nästa sammanträde.

Det händer att beredningsprocessen inte följs pga. att tiden är så knapp att ett eller flera steg i beredningen måste hoppas över för att hinna till planerat sammanträde. Typexemplet på detta är ärenden som avser externa remisser (t.ex. från Socialstyrelsen) där ärendet kommer regionen till del så sent att en normal beredning inte hinns med. För vissa remissvar har t.ex. regiondirektören erhållit delegation att besvara remisser. Detta gäller remisser som handlar om ren verksamhet (t.ex. vårdförlopp) där politiken inte antas ha några större synpunkter. Samtliga remisser skickas dock för kännedom till politisk sekreterare hos majoriteten.

Flerparten av de intervjuade tjänstepersonerna menar att ärendena till nämnderna i varierande grad följer de kvalitetskrav och regler som regionen har. Goda exempel liksom motsatsen finns. Även intervjuade förtroendevalda delar bilden av att ärenden till nämnder är av varierande kvalitet även om de i princip anser att kvaliteten är tillfredsställande. Flera av tjänstepersonerna menar att ärendena blivit bättre, sett över tid.

I många intervjuer har diskussioner förts angående den skrivning som finns i dokumentet Regler för ärendehantering och som innebär att beslutsunderlag och förslag ska ändras om de förtroendevalda vill det. I dessa diskussioner finns en stor enighet bland de intervjuade att detta inte medför något problem för erfarna handläggare. De har en god känsla för vad skrivningen innebär och arbetar utifrån en professionell integritet i lämplig omfattning. Ett exempel är besvarande av motioner. Dessa skrivs ofta av oppositionsföreträdare och har ett högt inslag av politiska avvägningar när beslut ska fattas. Av detta skäl stannar handläggare ofta vid att skriva fram bakgrund och ge en faktamässig bild av förhållanden som motionen berör men lämnar till majoriteten att forma själva förslagen till beslut. De flesta är även inne på linjen att denna skrivning i regelverket i högre grad bör sättas i ett sammanhang för att vägleda erfarna handläggare.

Användarvänligheten för Platina upplevs olika av olika användare. De som är erfarna hittar sina vägar och upplever att systemet ger ett tillfredsställande stöd i arbetet medan sökbarheten generellt upplevs som sämre. Sällananvändarna önskar både ett enklare system och bättre sökbarhet. I detta sammanhang bör det påpekas att det i intervjuerna framkommer att fältet "Nyckelord" används i mycket begränsad grad. I regionens egna instruktioner kring dokumenthantering finns en stark rekommendation att använda detta fält i Platina för att optimera sökbarheten avseende dokument.

I tidigare avsnitt i denna rapport har beskrivits att regionledningen tillhandahåller utbildningar i ärendeberedning men att det varit få deltagare. Tidigare har även återgivits från intervjuerna att en uppföljning av ärendeberedningen genomfördes 2017 men att det saknas formaliserade rutiner för regelbunden uppföljning av processen.

I en granskning av Ledningssystemet år 2016/2017 framkom kritik mot sökbarheten i Centuri. Enligt de intervjuade i denna granskning har sökmotorn vidareutvecklats men kritiken mot sökbarheten kvarstår.

Vid frågor till de intervjuade om kraven på dokumenthantering efterlevs (t.ex. avseende bevarande och gallring) ges en splittrad bild. Som tidigare konstaterats saknas en formaliserad uppföljning av i vilken grad befintliga regler kring dokumentstyrning och dokumenthantering efterlevs.

#### 3.5.4 Kommentarer och bedömningar ärendeberedning och dokumenthantering i praktiken, intervjuer

De intervjuade upplever att regionen har ett relevant regelverk på plats. Att som nämndsekreterarna tydliggöra alla viktiga tidpunkter och moment i beredningen av ett ärende, är uppskattat och viktigt för att hålla uppsatta tider i ärendeberedningen. Trots det och trots att utbildningar erbjuds, finns kvarstående problem med tidhållning.

Det finns en samsyn även kring att ärenden i varierande grad lever upp till de övriga och mer utmanande kvalitetskrav som regionen ställt upp. I båda dessa aspekter (tidhållning och mer komplexa kvalitetskrav) är bedömningen likartad bland de intervjuade och i genomförd substansgranskning av nio ärenden.

Ett praktiskt bekymmer är att nämndsekreteraren för HSN behöver ägna en del tid åt att hantera sådant som handläggarna ska sköta. Det är inte självklart att nämndsekreterarnas tid på detta sätt används på bästa sätt för att säkra en effektiv ärendeberedning.

Systemstödet Platina har inte i denna granskning varit föremål för mer ingående granskning (substansgranskning). Den bild som framkommer från användarna är dock att systemet är ett hyggligt stöd i handläggningen främst för erfarna handläggare medan sällananvändare upplever svårigheter att använda Platina. Sökbarheten har en hel del i övrigt att önska enligt våra intervjuer.

Även om sökbarheten, enligt några av de intervjuade, har förbättrats i systemet Centuri så menar flertalet intervjuade att den fortfarande inte är tillfredsställande.

En splittrad bild framkommer beträffande regionens följsamhet till dokumentstyrningsregler och dokumenthanteringsregler.

Varken för ärendeberedningsprocessen eller dokumenthanteringsprocessen finns idag rutiner för uppföljning. En samlad och tydlig bild saknas följaktligen av i vilken grad krav i de båda processerna efterlevs.

## 5 Svar på kontrollmål och revisionsfrågor

---

Övergripande kontrollmål: Har Regionstyrelse och nämnder en tillfredsställande styrning, uppföljning och kontroll av att regelverket kring ärendehantering och dokumenthantering efterlevs? Detta besvaras sist då svaret i hög grad bygger på nedanstående revisionsfrågor vilka besvaras inledningsvis i det följande:

Revisionsfrågor:

*Finns det riktlinjer och rutiner som säkerställer en ändamålsenlig ärendeberedningsprocess respektive dokumenthanteringsprocess?*

Regionen har aktuella, tydliga, tillräckliga och tillgängliga regler för ärendeberedningsprocessen. Även för dokumentstyrning finns tillfredsställande regler och rutiner dock saknas detta i hög grad avseende dokumenthanteringsplaner. För administration liksom för delar av kärnverksamheternas verksamhet finns aktuella dokumenthanteringsplaner. Samlade dokumenthanteringsplaner saknas dock för respektive kärnverksamhets samtliga dokument (exklusive allmän administration).

*Upplever handläggarna att ärendeberedningsprocessen respektive dokumenthanteringsprocessen är tydlig?*

Handläggarna uppger att befintliga rutiner och regler för processerna är tydliga.

*Följs processen för ärendeberedning?*

Processen följs i varierande grad i både den genomgång som skett av nio ärenden och utifrån den gängse uppfattningen om detta bland de intervjuade. Utifrån de mer formella kraven är tidshållningen ett problem som framkommer dels i intervjuer dels i substansgranskningen där det framkommer att tre av nio ärenden inte har hanterats i tid. I övriga formella delar följs processen i ganska hög grad. De mer komplexa kraven efterlevs dock i lägre grad enligt substansgranskningen. Se vidare avsnitt 3.5.1 och 3.5.2. Regionen har idag ingen egen formaliserad uppföljning av följsamhet relativt ärendeberedningsprocessens krav.

*Följs processen för dokumenthantering?*

Ett grundbekymmer i relation till detta är att det saknas dokumenthanteringsplaner för en mycket stor del av regionens kärnverksamhet. Kopplat till befintliga regler och dokument framkommer en splittrad bild i fråga om det är säkerställt att dokument hanteras och lagras i rätt system (Centuri respektive Platina) samt om kraven avseende arkivering och gallring följs. Regionen har idag ingen egen formaliserad uppföljning av följsamhet relativt dokumenthanteringsprocessens krav.

*Förekommer undantag från processerna och i så fall varför?*

Ja, undantag förekommer och avser huvudsakligen ärenden som kräver snabb handläggning och där regionen inte styr tidplanen. Remisser från t.ex. Socialstyrelsen är ett exempel.

*Är det tydligt vem eller vilka som ansvarar för de olika delarna i beredningsprocesserna?*

Ja.

*Hanteras eventuella avsteg från processerna på ett transparent och säkert sätt?*

Nej. Regionen använder ingen specifik metod (t.ex. avvikelserapportering) för att systematiskt fånga avsteg från processerna. Istället är vår tolkning att regionens ambition är att primärt fånga avsteg i de avstämningar och beredningsfora som finns i beredningsprocessen. Genom detta förfarande kan säkert en hel del avvikelser korrigeras inom beredningsprocessen men avvikelser fångas inte upp mer systematiskt, de dokumenteras t.ex. inte.

*Har Regionstyrelsen respektive nämnderna en tillräcklig intern kontroll av att regler och rutiner för processerna följs?*

Nej, detta är ett förbättringsområde. Det sker ingen systematisk och regelbunden uppföljning av processerna som svarar på frågan i vilken grad regler och rutiner följs. Det som finns är de avstämningspunkter i processen då ärenden går igenom inför nästa sammanträde. Sannolikt innebär detta att en del avvikelser kan korrigeras direkt.

Övergripande kontrollmål:

*Har Regionstyrelse och nämnder en tillfredsställande styrning, uppföljning och kontroll av att regelverket kring ärendehantering och dokumenthantering efterlevs?*

Regelverket avseende dokumenthantering är inte komplett för närvarande då den stora huvuddelen av regionens verksamhet saknar dokumenthanteringsplaner. Detta är en brist avseende styrning men uttrycker även en brist i uppföljning och kontroll då detta påpekades av revisorerna redan år 2010. Ingen uppföljning eller kontroll sker heller av i vilken grad gällande krav efterlevs.

När det gäller beredningsprocessen så finns ett relevant regelverk etablerat. Tillsammans med en sammanhållen och serviceinriktad sekretariatsfunktion bidrar detta till att förutsättningar för en tydlig styrning finns. Dock sker ingen systematisk uppföljning eller kontroll av hur processen fungerar eller i vilken grad krav efterlevs. Utifrån intervjuer och genomförd substansgranskning framkommer att kvaliteten i ärendeberedningen varierar.

Sammantaget innebär detta att de tre granskade nämnderna inte har en helt tillfredsställande styrning, uppföljning och kontroll av att regelverket kring ärendehantering och dokumenthantering efterlevs.

Andreas Endrédi

Certifierad kommunal revisor

Uppdragsansvarig

## Bilaga 1 Metod

---

### Revisionskriterier

Bedömningar i denna granskning har skett utifrån följande:

- Kommunallagen
- Förvaltningslagen
- Offentlighets- och sekretesslagen
- Regionens reglementen
- Delegationsbestämmelser för Regionstyrelse och nämnder
- Interna rutinbeskrivningar/regler

Utifrån regionens regelverk och lagliga krav har en analysmodell formats för att möjliggöra praktiska bedömningar i denna granskning. Se vidare bilaga 2.

### Intervjuer

Intervjuer har skett med följande befattningshavare:

- Ordföranden i Regionstyrelse, HSN och RUN
- Regiondirektör
- Hälso- och sjukvårdsdirektör
- Regional utvecklingsdirektör
- Regionstabschef
- Planeringschef
- Enhetschef sekretariatet inom regionstaben
- Systemansvarig Platina
- Åtta tjänstepersoner vilka handlägger ärenden till de tre nämnderna
- Registrator
- Regionarkivarie
- Nämndsekreterare för de tre nämnderna

### Dokument

Följande dokument har granskats:

- Regler för ärendehantering
- Vägledning ärendehantering
- Kvalitetssäkring av dokument
- Beredning ärende med ekonomiperspektiv
- Beredning ärende med miljöperspektiv
- Beredning ärende regional utveckling
- Dokumentstyrningsregler RJH
- Dokumenthanteringsplan allmän administration
- Dokumenthanteringsplan projekt och företagsstöd

- Reglementet för de tre berörda nämnderna
- Internkontrollplaner 2019 för de tre berörda nämnderna
- Delegationsordning för de tre berörda nämnderna

## Substansgranskning

Revisionskontoret har valt ut nio ärenden, tre från vardera Regionstyrelsen, Hälso- och sjukvårdsnämnden och Regionala utvecklingsnämnden. Konsulten har granskat ärendena med avseende på om de lever upp till analysmodellen (grundad främst på regionens eget regelverk och lagliga krav) se vidare bilaga 3.

## Bilaga 2 Analysmodeller

### ANALYSMODELL ÄRENDEHANTERING (RÖTT=TILLSKOTT J/H)

Den traditionella huvudinriktningen är att politiker beslutar om **vad** som ska göras/uppnås och **när** samt anslår medel medan tjänstemannaorganisationens uppgift är att verkställa detta. Ofta talas det om att tjänstemännen har ansvaret för **hur** genomförandet sker och **vem** som gör det. Förutom denna grund för ansvarsfördelningen finns skäl att beskriva rollfördelningen kopplat till beredningen av ärenden till politiska organ.

Förvaltningsorganisationen ska bemannas med sakkunniga tjänstemän. Dessa ska skriva fram ärenden utifrån en professionell och objektiv grundsyn. Ärendenas förslag ska harmoniera med eventuella direktiv för utredningen/ärendet och följa gällande lagar och föreskrifter. Politiker i aktuellt organ tar sedan ställning till presenterat underlag och förslag till beslut. Det politiska organet kan välja att besluta i enlighet med tjänstemännens förslag eller fatta ett annat beslut.

För att säkerställa att politikernas och tjänstemännens roller inte blandas samman bör följande beaktas:

- Uppdrag om att skriva fram ärenden och eventuella direktiv för dessa ges av politiska organ, inte av enskilda politiker.
- Beslutsunderlag skrivs fram av tjänstemän.
- Om en nämnd/styrelse inte är nöjd med ett förslag till beslut så ska ändå både det ursprungliga tjänstemannaförslaget och det slutliga (beslutet) framgå i ärendet. **Enl riktli om ärendehantering ska underlag & förslag ändras om pol vill det.**

Utöver krav på en ändamålsenlig ärendehantering som bygger på en tydlig och relevant rollfördelning (ovan) kan även en del mer praktiska krav ställas:

- Tydliga krav på vem som ansvarar för ett ärende
- Tydligt krav på när ärendet ska vara klart för beslut (och tidpunkter för ev delrapporteringar)
- Tidsmässiga krav ska vara rimliga för att kunna utarbeta ett professionellt beslutsunderlag
- Tider ska hållas, gäller även utskickstider – **inlämning 4 veckor innan pol beslutssammanträde**
  - **Formella krav/direktiv kring ett ärende ska framgå av det s.k. ärendekortet i Platina.**
- **Beredning i relevanta fora ska ske inför beslutssammanträde**
- Det ska tydligt framgå hur uppdraget /ärendet finansieras
- Beslutsunderlag ska i möjligaste mån belysa väsentliga förhållanden, diskutera alternativa förslag till beslut och konsekvenser av dessa, inte minst nuvarande och kommande ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser, **avstämning mot lagar och regionens styrande dokument. Det ska beskrivas hur förslaget till beslut påverkar: jämställdhet och jämlikhet, barns rättigheter, ekonomi (t.ex. kostnadsberäkningar och ekonomiska konsekvenser), miljöaspekter, regional utveckling.** Ifall något perspektiv inte belyses ska detta motiveras.
- Av beslutsunderlag ska framgå vilket förslag till beslut som förordas och motiv till detta.
- Beslutsunderlag ska var logiskt strukturerade och skrivna med ett lättillgängligt språk där fackuttryck förklaras.
- Det ska vara lätt för den som vill, att ta del av vilka underlag mm som tillhör ett aktuellt ärende
- Beredningsprocessen bör innehålla en kvalitetssäkring av ärenden inför beslut

Beredningsprocessen bör regelbundet vara föremål för uppföljning, utvärdering och förbättring

## ANALYSMODELL DOKUMENTHANTERING (RÖTT=TILLSKOTT J/H)

**Övergripande syften med dokumenthantering är att inte onödig tid ska behöva läggas på att hitta information och att informationen ska vara korrekt. Följande analyspunkter kan användas för att granska dokumenthantering:**

- Det ska vara enkelt att hitta (sökbart) dokument oavsett var de skapats
- Versionshantering ska minimera oklarheter om vilket dokument (version) som är det gällande / senaste.
- Det ska vara möjligt att fokusera/filtrera en sökning för att i en stor informationsmängd sortera fram det mest relevanta
- Det ska vara möjligt att illustrera logiska flöden och till de olika momenten kunna knyta rutinbeskrivningar
- Det bör finnas en tydlig rutin för dokumentstyrning, dvs för att skapa, granska, godkänna, fastställa och arkivera dokument.
  - Hanteringen (av dokumentstyrningen) kan påverkas av vilka olika slags dokument som finns, t.ex. styrande, redovisande, stödjande etc.



## Bilaga 3 Substansgranskning ärendeberedning (RS, HSN, RUN)

Ärende/ diariernr	Beslut	Ärende	Tydligt uppdrag / direktiv / syfte	Tydligt vem som är ansv.	Tydlig tid- plan	Ärende- kort ifyllt	Rimlig tid för handläg- gning	Har bered- ning skett i tid	Har ärendet skickats ut i tid	Ärendet välstruk- turerat och lätt att förstå	Besluts- underlag belyser relevanta förhåll.	Beskriver (om rele- vant) alt- ernativa förslag	Beskriver konsekvenser	Finansier- ing framgår	Förslaget till beslut motiv- eras	Kommentar
<b>REGIONSTYRELSEN</b>																
RS/2459/2	RS § 60	Etablering av Kliniskt träningscentrum	Ja	Ja	Ja, mars 2018	Ja	Ja	Nej, skulle till RS mars 2018, blev mars 2019		Ja	Ja	Inga alt diskuterar	Nja, i bilagor finns vissa	Ja	Ja	En tjänstemannautredning som övergått till att etappvis beslutas i RS.
RS/33/201	Delegations- beslut	Införande av programvaran Stratsys	Saknas	Saknas	-	Ja	Ja	-	-	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej	Hur har ärendet initierats? Ingår inte i protokoll RS dec-18 eller jan-19. Har inte redovisats till RS som beslut fattat på delegation under 2019. Första handlingen i diariet är ett dokument från Stratsys som omnämns "beställningen" som omfattar licens för 2+2 år avseende programvara. Undertecknat av alla parter i slutet 2018. Framgår inte av handlingar i diariet hur ärendet har initierats. Den 29 aug 2019 fattade regiondir ett delegationsbeslut om att beställa 3 moduler (ytterligare) i Stratsys enligt bifogad offert till ett värde av ca 500 tkr. Av beslutet framgår en hänvisning till delegationsordningen 4.1.17 som handlar om fördelning av medel för riktade nationella satsningar. (Enligt delegationsordningen...Om befintligt avtal finns med Atea / Stratsys behöver inte detta (som då betraktas som avrop) anmälas till RS. Om avtal/ramavtal saknas ska upphandling ske och ska anmälas till RS.) Regiondirektörens beslut (aug 2019) har inte anmälts till RS under 2019.
RS/224/20	RS §146	Framtida organisation för Länstrafiken i Jämtlands län AB	Ja, härrör från motion till RF 2018 och RFs beslut att ge RS i uppdrag att utreda framtid organisation mm för kollektivtrafiken i länet	Ja	Ja, återredovisas RF okt 2019	Ja	Ja?	Formellt nej, en månad försenat	Utskick inför RS nov...?	Ja	Ja men en del av uppdraget har senarelagts...	Ja	Den totala kostnaden för olika alternativ inte presenterad /sammanslidd och inte heller hur mycket en ny org förväntas kosta år för år jämfört med tidigare...	Nej	Nej	I tjänsteskrivelsen till RS i sep 2019 finns flera formuleringar av typen: styrelsen delar, styrelsen ställer sig frågande till, styrelsen förslår att. När denna slags formulering finns i en tjänsteskrivelse uppstår en oklarhet om vem/vilka som formulerar / skriver tjänsteskrivelser. I bästa fall är detta endast en felskrivning och det ska istället stå regionstyrelsens förvaltning delar, regionstyrelsens förvaltning ställer sig frågande till etc.. Enligt tjänsteskrivelsen kommer den delen av utredningen som avser kollektivtrafikens utveckling i tätort och i länet att utredas separat och redovisas vid annat tillfälle. Hur eller när detta sker och redovisas framgår dock inte. Det får anses att RS accepterat denna hantering eftersom inga särskilda beslut har fattats om detta förhållande. En särskild PM har utarbetats inför den slutliga behandlingen i RS/RF i november 2019. I denna PM redovisas dels den externa utredningens slutsatser och förslag liksom vidare för- och nackdelar med olika förslag enligt regionstyrelsens förvaltning. Varken i PM eller i den slutliga tjänsteskrivelsen 2019-11-19, framgår en samlad bild av för- och nackdelar med olika alternativ och utifrån detta en logisk härledning till det alternativ som förordas i regiondirektörens förslag till beslut.

Ärende/ diariernr	Beslut	Ärende	Tydligt uppdrag / direktiv / syfte	Tydligt vem som är ansv.	Tydlig tid- plan	Ärende- kort ifyllt	Rimlig tid för handlägg- ning	Har bered- ning skett i tid	Har ärendet skickats ut i tid	Ärendet välstruk- turerat och lätt att förstå	Besluts- underlag belyser relevanta förhåll.	Beskriver (om rele- vant) alt- ernativa förslag	Beskriver konsekvenser	Finansier- ing framgår	Förslaget till beslut motiv- eras	Kommentar
<b>HÄLSO- OCH SJUKVÅRDSNÄMNDEN</b>																
HSN/675/ /2019	HSN § 62, 79, 97, 114	Uppdrag till regiondirektören om resultatför- bättrande åtgärder	Ja, härrör från beslut i HSN i maj 2019	Ja	Ja	Ja	Nja	Ja	Ja	Ja	Delvis	Nej	Konsekvenser av minskad bemanning har enligt handlingar konsekvens- analyserats men detta är ej beskrivet i ärenden till HSN. Ekonomiska konsekvenser av en av tre nyttkomna åtgärder har uppgivits, men enbart som maximal helårseffekt.	-	Ja	Det ursprungliga uppdraget har delredovisats till HSN vid flera tillfällen och uppdraget har också kompletterats. Ett kompletterande uppdrag är att utreda NÄVA i Strömsund, detta uppdrag har inte tidssatts. Ett annat kompletterande uppdrag var att till novembermötet redovisa kostnadsänkningar och tidplan, detta har skett. Inför oktobermötet har HSN på anmodan från RS tillfört 3 åtgärder för att öka möjligheterna till ekonomisk balans: överpröva behovsanalyser vid anställning, striktare bemanningsnormer vid vårdenheter samt översyn av administrativ personal. Vid HSNs möte i oktober ges två kompletterande uppdrag till regiondirektören: till nämndens nästa möte beräkna ekonomisk effekt 2019 och helårseffekt av de tre nya åtgärderna och redovisa ytterligare åtgärder för att minska personalkostnaderna för att minimera budgetunderskottet. Regiondirektören får också i uppdrag att vidta åtgärder för att öka tillgängligheten så att stimulansmedel från kömiljarden kan erhållas. Enligt ärendet / tjänsteskrivelsen redovisas tillgänglighetsuppdraget i särskilt ärende vid mötet i november. Inget sådant ärende finns dock (inte heller med i dagordningen för decembermötet). I handlingar till decembermötet presenteras förslag på ytterligare åtgärder (protokoll föreligger inte än). I samband med intervjuerna framkommer att detta uppdrag har redovisats integrerat med den ordinarie och regelbundna väntetidsuppföljningen. Det enda sättet för en utomstående betraktare att förstå det är att läsa ärendet om väntetidsuppföljning. Utifrån transparens och spårbarhetsperspektiv borde en hänvisning till annat ärende med ärendenummer ha givits.
HSN/1226 96/2019.	HSN §	Hälsa- och sjukvårdsnämnden Ekonomisk redovisning område primärvård	Ja	Ja	Ja	Ja	-	Nej?	Nej?	Ja	Ja delvis men det framgår inte om/att det som presen- teras för- väntas leda till ekono- misk balans.	Nej	Nej	-	-	
HSN/980/ §78/2019	HSN	Ekonomiska åtgärdsplaner område HIM och HNR	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej, ärendet svarar inte upp mot uppdraget.	Nej	Nej	-	-	Nytt uppdrag givet av HSN som går i linje med den bedömning som görs i denna granskning (att ärendet inte svarar upp emot givet uppdrag)

Ärende/ diariern	Beslut	Ärende	Tydligt uppdrag / direktiv / syfte	Tydligt vem som är ansv.	Tydlig tid- plan	Ärende- kort ifyllt	Rimlig tid för handläg- gning	Har bered- ning skett i tid	Har ärendet skickats ut i tid	Ärendet västruk- turerat och lätt att förstå	Besluts- underlag belyser relevanta förhåll.	Beskriver (om rele- vant) alt- ernativa förslag	Beskriver konsekvenser	Finansier- ing framgår	Förslaget till beslut motiv- eras	Kommentar
<b>REGIONALA UTVECKLINGSNÄMNDEN</b>																
RUN/502 /2019	RUN §180	Uppföljning av den regionala innovations-strategin (Innovativa Jämtland/Härjedalen 2025)	Ja	Ja	Ja	Ja	?	Ja	Ja	Ja	Nej	-	-	-	-	Den nu gällande strategin (RS/2013–468) arbetades fram av Regionförbundet Jämtlands län och beslutades av RS i September 2013. Som underlag finns en särskild uppföljningsrapport. I den beskrivs i princip uteslutande ambitioner och arbetet med strategin (och handlingsplan/program), dvs själva processen. I avslutningen uppges att en stor del av aktiviteterna från innovationsprogrammet 2016 är genomförda. Inga resultat redovisas som ger klarhet i om arbetet med strategi/handlingsplan/program inneburit ett närmande till de i strategin uppställda ambitionerna och målen. RUN har vid sitt sammanträde i december 2019 beslutat om en remissutgåva avseende Program för Smarts Specialisering och överlämnat den till remissinstanser.
RUN/458 /2018	RUN § 91	Utredning av sjukrese- beställningar	Ja	Ja	Inget datum an- givet	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Formellt sett, ja	Formellt sett, ja	Formellt sett, ja	-	Ja	RUN beslutade i oktober 2018 om följande utredningsuppdrag: 1. Region Jämtland Härjedalen ska inom ramen för samarbetsavtalet om samhällsbetalda resor med länets kommuner fortsätta utreda en samordnad beställningscentral med Region Västernorrland. 2. Beställningscentralen ska på ett kostnadseffektivt sätt och med hög kvalitet bedöma behov av särskilt fördyrande sjukresor och boka och samordna sjukresor, färdtjänstresor, anropsstyrd linjetrafik och Närtrafik. 3. Den fortsatta utredningen ska belysa konsekvenserna för kostnad, arbetstillfällen i länet, kvalitet (patientsäkerhet) och egen regi kontra upphandlad verksamhet. Vid RUNs sammanträde 14 maj 2019 presenterades utredningen. Som grund för beslutet finns en omfattande utredning som rubrikmässigt tar upp sakförhållanden, analyserar tre alternativ och konsekvenser av dessa och utifrån detta argumenterar för ett av alternativen. Vid intervjuer framkommer att nämndens företrädare ansett att utredningen längs vägen haft brister i saklighet och opartiskhet. Ärendet var först planerat att tas upp vid RUNs sammanträde i mars men drogs pga detta bort och flyttades fram till majmötet.
RUN/114 /2019	RUN §53/2019	Företagsstöd Åre Destination AB	Ja	-	-	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja, men sekretess- beläg- gning av två underlag (utan att detta motiveras , bl.a. själva ansökan, lämnar en extern betrakt- are i ovisshet	Ja	-	-	Ja	Ja	Som beslutsunderlag finns en tjänsteskrivelse som redogör för vad ansökan avser och motiv för förslaget att bevilja anslag. Ytterligare två beslutsunderlag finns, dels själva ansökan från Åre Destination AB dels en komplettering. Båda dessa underlag är sekretessbelagda. Bakgrunden till detta är inte redovisat i ärendet och framgår inte heller av nämndsprotokollet.