

Granskning av regionstyrelsens och nämndernas protokoll

Region Gävleborg

November 2023

Bo Rehnberg

Sofie Plomé Sundqvist

Karin Magnusson

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Gävleborg genomfört en granskning av regionstyrelsen och nämndernas protokoll. Granskningen tar utgångspunkt från kommunallagen kapitel 12. Syftet med granskningen är att bedöma om hantering av protokoll sker på ett ändamålsenligt sätt.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se avsnitten 2.1-2.3 i rapporten.

Revisionsfrågor	Bedömning
Styrs området i tillräcklig grad genom regioninterna styrdokument?	Till övervägande del
Upprättas protokoll utifrån krav i lagstiftning och regioninterna styrdokument?	Till övervägande del
Ger protokollen tillräcklig information för att säkerställa allmänhetens insyn och förståelse för vad som beslutas?	I begränsad utsträckning

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att regionstyrelsens och nämndernas hantering av protokoll sker på ett *till övervägande del* ändamålsenligt sätt. Några utvecklingsområden har dock noterats i granskningen.

Rekommendationer

Vi lämnar följande rekommendationer:

- Att regionstyrelsen och nämnder ser till att justering och anslag av mötesprotokoll fullt ut sker enligt kommunallagen.
- Att regionstyrelsen, tillsammans med dess kanslienhet, vidareutvecklar anvisning/mall för mötesprotokoll. Genom att göra protokollen mer informativa säkerställs allmänhetens insyn och förståelse för vad som beslutas.
- Att regionstyrelsen beaktar noterade utvecklingsområden avseende styrelsens och nämndernas arbetsformer i kommande revidering av regioninterna styrdokument (reglementen respektive handbok för ärendehantering).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1. Inledning	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Syfte och revisionsfrågor.....	3
1.3 Revisionskriterier.....	3
1.4 Avgränsning.....	3
1.5 Metod.....	4
2. Granskningsresultat	5
2.1 Styrdokument.....	5
2.2 Följsamhet till lagstiftning och regioninterna styrdokument.....	7
2.3 Tillräcklig information för att säkerställa insyn och förståelse.....	9
3. Avslutning	11
3.1 Sammanfattande bedömning.....	11
3.2 Rekommendationer.....	11
4. Bilagor	12

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Ärendehandläggningsprocessen består av ett flertal delar som bland annat innehåller momenten beredning och beslut. I de politiska organens uppdrag ingår att fatta beslut. Protokoll från styrelsens och nämndernas möten är en viktig del i ett demokratiskt styrelseskick. Det är därför av betydelse att dessa är begripliga, trovärdiga samt formellt korrekta. Det är även av vikt att protokollen är tillgängliga för medborgarna.

Bristfälliga rutiner inom området riskerar exempelvis leda till otydliga beslut, otydlighet vad som utgjort underlag för beslut samt förhindra enskilda medborgares möjlighet att laglighetspröva beslut. Detta kan i förlängningen riskera medföra ett minskat förtroende för den lokala demokratin.

Regionens revisorer har i riskanalys 2023 funnit det angeläget att göra en granskning av styrelse och nämnders protokoll. Revisionsobjekt i granskningen är regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden, hållbarhetsnämnden, kultur- och kompetensnämnden, patientnämnden, företagshälsovårdsnämnden samt hjälpmedelsnämnden.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen tar utgångspunkt från kommunallagen kapitel 12. Syftet med granskningen är att bedöma om hanteringen av protokoll sker på ett ändamålsenligt sätt.

Följande revisionsfrågor ska besvaras i granskningen:

1. Styr området i tillräcklig grad genom regioninterna styrdokument?
2. Upprättas protokoll utifrån krav i lagstiftning och regioninterna styrdokument?
3. Ger protokollen tillräcklig information för att säkerställa allmänhetens insyn och förståelse för vad som beslutas?

1.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. Följande revisionskriterier används i granskningen:

- Kommunallagen 5:66-69, 6:1, 6:6, 6:13, 6:35, 8:12
- Språklagen § 11-12
- Förvaltningslagen § 23
- Regioninterna styrdokument relevanta för granskningen

1.4 Avgränsning

I tid avgränsas granskningen i första hand till kalenderår 2023. Granskningen omfattar inte ärenden i protokoll som behandlar myndighetsutövning mot enskild. Övrig avgränsning, se avsnitt "Syfte och revisionsfrågor".

1.5 Metod

Granskningen har skett genom analys av relevant dokumentation samt kompletterande intervju med företrädare för regionens kanslienhet. Granskningen bygger på information som erhållits under perioden januari 2023-september 2023.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Rapporten har kvalitetssäkrats av Karin Magnusson i enlighet med PwC:s interna riktlinjer för kvalitetssäkring.

Revisionell bedömning av respektive revisionsfråga har skett utifrån skalan "ej uppfyllt", "i begränsad utsträckning", "till övervägande del" eller "helt uppfyllt".

2. Granskningsresultat

2.1 Styrdokument

Revisionsfråga 1: Styrs området i tillräcklig grad genom regioninterna styrdokument?

lakttagelser

I kommunallagen återfinns övergripande regler vid upprättande av protokoll. I lagen anges även att fullmäktige ska besluta om styrelse och nämnders arbetsformer. Detta ska regleras i ett reglemente. Ansvar för att ta fram förslag till reglemente vilar på regionstyrelsen.

Följande *styrdokument* har noterats på *politisk nivå*:

1. Reglemente för regionstyrelse och nämnder* (RF 2022-05-31)
2. Reglemente för patientnämnden (RF 2018-09-26)
3. Reglemente för företagshälsovårdsnämnden (RF 2022-05-31)
4. Reglemente för hjälpmedelsverksamhet (RF 2022-05-31)

* Gäller för regionstyrelsen, hållbarhetsnämnden, hälso- och sjukvårdsnämnden samt kultur- och kompetensnämnden.

Vi noterar att flertalet reglementen har setts över inför mandatperioden 2023-2026. I bilaga 4.1 redovisas i vilken grad dokumenten reglerar styrelsens/nämndernas arbetsformer som rör beslutsunderlag, beslut och protokoll. En sammanfattning redovisas nedan:

Kontrollområde		Resultat
1	Bifoga handlingar till kallelse	Ja
2	Protokollsanteckning/ särskilt yttrande	Till övervägande del
3	Reservation från ledamot	Ja
4	Justering av protokoll	Ja
5	Regler för utskott	I begränsad utsträckning
6	Protokoll för utskott	Till övervägande del

Vår granskning visar att styrdokumenterna i vissa avseenden saknar enhetlig utformning. Framför allt avviker reglementet för patientnämnden från övriga organ. Vissa mindre avvikelser har även noterats för de gemensamma nämnder som regionen har värdskap för. Avvikelserna rör i första hand följande områden:

- Regler och protokoll för utskott
- Arbetsformer för protokollsanteckning/särskilt yttrande från ledamot

I sammanhanget kan nämnas att kommunallagen ger nämnder möjlighet att inrätta utskott om de så önskar.

Styrdokument inom Region Gävleborg kan beslutas av regionfullmäktige, regionstyrelse och nämnder. Därutöver finns även möjlighet att upprätta styrdokument på verksamhetsnivå. Vi har noterat följande *styrdokument på verksamhetsnivå*:

1. Handbok för ärendehantering och politisk beslutsprocess (2023)

Handboken har upprättas av regionens kanslienhet och finns att tillgå via regionens Intranät "Plexus". I handboken beskrivs regionens modell för ärendehantering. Handboken kompletteras även med olika typer av mallar. Samtliga mallar innehåller fördefinierade rubriker och tillhörande textfält.

I handboken framhålls bland annat följande:

- Modell för ärendehantering gäller alla förekommande ärendetyper
- Ledord för ärendehantering är enhetlighet, rättssäkerhet, effektivitet och professionalitet
- Beslutsunderlag som tas fram ska vara lättlästa, tydliga och vara upprättade i anvisade mallar
- Beredning av ärenden ska ske i regionens ärendehanteringssystem

Granskningen visar att handboken i första hand fokuserar på initiering och beredning av beslutsärenden. Frånsett anvisning att använda protokollsmall ger handboken ingen vägledning inför upprättande av protokoll. I samband med sakgranskningen framkommer att det finns en fastställd intern rutin för ärende- och möteshantering inklusive paragrafbilagor som beskriver hur protokoll ska upprättas.

Kanslienheten tillhandahåller sekreterarstöd till samtliga sammanträden för regionstyrelse och nämnder, med undantag för patientnämnden. Patientnämnden är fristående från regionens övriga verksamheter, vilket bland annat innebär att den har egen personal för handläggning och sekreterarskap. Patientnämnden har även ett eget diarium. Patientnämndens uppdrag regleras i lag 2017:372.

Inom regionen finns ett gemensamt IT-system för ärendehantering benämnt "Platina". Granskning av tillämpat arbetssätt visar att mötesprotokoll automatiskt genereras utifrån kallelsen som i sin tur tagit avstamp i mall för tjänsteskrivelse, med viss handpåläggning från mötessekreterare.

Bedömning

Styrs området i tillräcklig grad genom regioninterna styrdokument?

Till övervägande del

Bedömningen baseras i första hand på följande:

- Det finns regioninterna styrdokument som inkluderar granskningsområdet. Styrdokument finns på såväl politisk nivå som verksamhetsnivå.
- Regionstyrelsen har säkerställt att det finns reglementen för samtliga verkställande organ. En brist är att dokumenten saknar enhetlig utformning när det gäller hantering av protokoll.

För att utveckla granskningsområdet föreslås att regionstyrelsen säkerställer att noterade utvecklingsområden beaktas i kommande revidering av regioninterna styrdokument.

2.2 Följsamhet till lagstiftning och regioninterna styrdokument

Revisionsfråga 2: Upprättas protokoll utifrån krav i lagstiftning och regioninterna styrdokument?

lakttagelser

Kommunallagen (2017:725) ställer följande krav på hanteringen av protokoll.

- Protokollen ska redovisa vilka ledamöter och ersättare som har tjänstgjort och vilka ärenden som har handlagts (5:66).
- Protokollen ska för varje ärende redovisa: vilka förslag och yrkanden som har lagts fram och inte tagits tillbaka, i vilken ordning ordföranden har lagt fram förslag till beslut, genomförda omröstningar och resultaten av dem, vilka beslut som fattas, vilka ledamöter som har deltagit i besluten och hur de har röstat vid öppna omröstningar samt vilka reservationer som har anmälts mot besluten (5:67).
- Protokollen ska justeras senast 14 dagar efter sammanträdet på det sätt som fullmäktige har bestämt (5:69).
- Senast dagen efter det att protokollet har justerats ska justeringen tillkännages på anslagstavlan. Av tillkännagivandet ska det framgå var protokollet finns tillgängligt samt vilken dag det har tillkännagetts (8:12).

Därtill framgår av Språklagen (2009:600) att språket i offentlig verksamhet ska vara vårdat, enkelt och begripligt (§11) samt att myndigheter har ett särskilt ansvar för att svensk terminologi inom deras olika fackområden finns tillgänglig, används och utvecklas (§12).

I förvaltningslagen (§23) anges att varje styrelse/nämnd bär ett ansvar för att beredning av ärenden sker på ett tillfredsställande sätt.

I samtliga reglementen, med undantag för patientnämndens reglemente, anges att protokoll ska justeras av ordföranden och en ledamot. I reglementet för hjälpmedelsnämnden anges även att nämndens protokoll ska anslås på varje anslagstavla hos deltagande kommuner.

Inom ramen för granskningen har det skett en genomgång av protokoll för regionstyrelse och nämnder för perioden januari 2023 - augusti 2023. Resultatet från granskningen redovisas i bilaga 4.2.

Nedan redovisas det samlade resultatet för styrelse och nämnder:

Kontrollområde		Resultat
1	Ledamöter och ersättare redovisas i protokoll	Ja
2	Protokollen innehåller en ärendeförteckning	Ja

3	Ärenderedovisning i protokoll	Ja
4	Begripligt språk i protokoll	Ja
5	Arbetsformer för justering av protokoll	Till övervägande del
6	Tidpunkt för när protokoll anslås på anslagstavla	I begränsad utsträckning
7	Överensstämmelse mellan kallelse och protokoll	Ja

Av sammanställningen framgår att protokoll för regionstyrelse och nämnder i allt väsentligt efterlever lagkrav och regioninterna riktlinjer inom kontrollområde 1-4 och 7.

Följande avvikelser har noterats i granskningen:

- Tidpunkt för när protokoll anslås på anslagstavlan (nr 6)
- Arbetsformer för justering av protokoll (nr 5)

Enligt kommunallagen 5:69 ska ett protokoll justeras senast 14 dagar efter sammanträdet på det sätt som har bestämts.

I samband med sakgranskningen har det framkommit att inom regionen finns en fastställd intern rutin för ärende- och möteshantering inklusive paragrafbilagor, som anger att tid för justering samt datum för tillkännagivande ska anges innan protokollen justeras.

Samtliga protokoll redovisar vem som är ansvarig för justering, däremot framgår det inte i flera fall *när* justering har skett. Hållbarhetsnämnden respektive kultur- och kompetensnämnden har vid flera tillfällen inte redovisat när justering skett.

Regionstyrelsens protokoll för sammanträdena 2023-04-04, 2023-05-23 och 2023-06-13 har givits en längre justeringsperiod än lagstiftningens 14 dagar. I protokollet för sammanträdet 2023-04-27 saknas beslut kring sista dag för justering.

Av reglementen framgår att en nämnd kan besluta om att ett protokoll ska justeras omedelbart. Vi noterar att det för vissa nämnder finns brister kopplat till omedelbart justerade paragrafer. Hållbarhetsnämnden saknar ett särskilt protokoll för det beslut som fattats 2023-04-25 § 40, likaså för regionstyrelsen 2023-03-14 § 48 respektive kultur- och kompetensnämnden 2023-03-15 § 41. Företagshälsovårdsnämnden har inte 2023-02-02 § 6 beslutat om omedelbar justering men genomför sådan ändå.

Kommunallagen 8:12 reglerar när protokollet ska tillkännages på anslagstavlan, vilket är senast andra dagen efter att det har justerats. Genom att anslå protokoll på anslagstavlan ges medborgare möjlighet att laglighetspröva kommunala beslut.

I flertalet av genomgångna protokoll saknas information om när protokollen ska anslås på anslagstavlan. Intrycket är att gemensamma nämnder tydliggör detta på ett bättre sätt än övriga granskade organ.

Patientnämnden redogör i samtliga tre protokoll för när protokollet ska anslås, men tidsspannet för anslag överstiger lagens reglering.

Regionen har en webbaserad anslagstavla där protokoll tillkännages efter att det justerats. Av tillkännagivandet framgår organ/instans, sammanträdesdatum, paragrafer, datum då tillkännagivandet sätts upp och tas ner samt förvaringsplats för protokollet.

Bedömning

Upprättas protokoll utifrån krav i lagstiftning och regioninterna styrdokument?

Till övervägande del

Bedömningen baseras på följande:

- Protokoll för regionstyrelse och nämnder uppfyller i huvudsak de krav som ställs i lagstiftning och regioninterna styrdokument.
- Vissa avvikelser mot kommunallagen och regioninterna styrdokument har emellertid noterats när det gäller tidpunkt för när protokoll anslås på regionens anslagstavla respektive arbetsformer för justering av protokoll.

För att utveckla området föreslås regionstyrelsen och nämnder säkerställa att justering och anslag av mötesprotokoll fullt ut sker enligt kommunallagen.

2.3 Tillräcklig information för att säkerställa insyn och förståelse

Revisionsfråga 3: Ger protokollen tillräcklig information för att säkerställa allmänhetens insyn och förståelse för vad som beslutas?

lakttagelser

De juridiska kraven på protokollen som redovisas i avsnitt 2.2 är att betrakta som minimikrav. Protokollen bör innehålla den information som allmänheten, förtroendevalda och tjänstepersoner behöver för att förstå vad ärendet handlar om. Protokoll utgör också en viktig del i regionens historieskrivning varför välformulerade protokoll med en informativ beskrivning av ärendet är av stor vikt.

Av interna styrdokument framhålls att regionens ärendehantering ska kännetecknas av följande: enhetlighet, rättssäkerhet, effektivitet samt professionalitet.

För att möjliggöra jämförelser mellan styrelse och nämnder riktas granskningen i detta avsnitt i första hand på ärenden som hanteras av alla verkställande organ, exempelvis:

- Plan för intern kontroll
- Månads-/delårsrapport/Redovisning av medelsförvaltning
- Redovisning av delegeringsbeslut
- Uppföljning av intern kontroll
- Bokslut/Årsredovisning/Redovisning av medelsförvaltning

Inom ramen för denna granskning har dessa ärenden granskats med fokus på vilken typ av information som lämnas i protokoll. Resultatet från vår stickprovskontroll återfinns i bilaga 4.3. Nedan redovisas det samlade resultatet för styrelse och nämnder:

Kontrollområde		Resultat
1	Det finns tydliga rubriker/underrubriker	Ja
2	Sammanfattning/bakgrund ger en överskådlig bild av ärendet	I begränsad utsträckning
3	Det framgår tydligt vilka underlag/bilagor som ligger till grund för beslut	Till övervägande del
4	Beslutsformulering är tydlig	Ja

Av sammanställningen framgår att protokoll för regionstyrelse och nämnder i allt väsentligt motsvarar ställda krav inom kontrollområde 1 respektive 4. Brister har noterats i första hand inom område 2, men även inom kontrollområde 3. Stickprovskontrollen indikerar att detta i första hand gäller ärenden som är hänförliga till månadsrapporter respektive internkontrollplaner.

Inom ramen för granskningen har vi analyserat hur regionstyrelsen och nämnderna hanterar redovisningen av medelsförvaltningen för *januari - mars 2023* för att få en bild av likheter och skillnader beslutsinstanserna emellan. Vi noterar att nämnderna skiljer sig åt avseende hur mycket information från rapporten som de delger läsaren under rubriken sammanfattning. Nämnderna redovisar även skilda beslutsunderlag, där vissa nämnder utöver själva redovisningen av medelsförvaltning hänvisar till tjänsteskrivelser, uppföljning av mål och månadsrapporter.

Vi noterar att regionstyrelsen som underlag till delårsrapporten för januari - mars 2023 tagit del av samtliga nämnders redovisningar.

Bedömning

Ger protokollen tillräcklig information för att säkerställa allmänhetens insyn och förståelse för vad som beslutas?

I begränsad utsträckning

Bedömningen baseras på följande:

- Protokollen kan utvecklas när det gäller information som för att förstå dels vad ärendet handlar om, dels väsentliga delar i tillhörande beslutsunderlag.
- Protokollen är tydlig i fråga vilka beslutsunderlag som ligger till grund för beslut samt beslutsformulering.

För att göra protokollen mer informativa föreslås att regionstyrelsen, tillsammans med dess kanslienhet, vidareutvecklar anvisning/mall för mötesprotokoll. Syftet med åtgärden är att göra protokollen mer informativa för läsaren.

3. Avslutning

3.1 Sammanfattande bedömning

Nedan redovisas revisionell bedömning för respektive granskningsområde:

Granskningsområde	Bedömning
1. Styrdokument för protokoll	Till övervägande del
2. Protokollens följsamhet till lag och regioninterna styrdokument	Till övervägande del
3. Tillräcklig information i protokoll	I begränsad utsträckning

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att regionstyrelsens och nämndernas hantering av protokoll sker på ett **till övervägande del** ändamålsenligt sätt.

3.2 Rekommendationer

För att utveckla granskningsområdet lämnas följande rekommendationer:

- Att regionstyrelsen och nämnder ser till att justering och anslag av mötesprotokoll fullt ut sker enligt kommunallagen.
- Att regionstyrelsen, tillsammans med dess kanslienhet, vidareutvecklar anvisning/mall för mötesprotokoll. Genom att göra protokollen mer informativa säkerställs allmänhetens insyn och förståelse för vad som beslutas.
- Att regionstyrelsen beaktar noterade utvecklingsområden avseende styrelsens och nämndernas arbetsformer i kommande revidering av regioninterna styrdokument (reglementen respektive handbok för ärendehantering).

4. Bilagor

4.1 Reglemente för regionstyrelse och nämnder

Område	Reglemente för regionstyrelse och nämnder*	Patientnämnd	Företagshälsovårdsnämnd	Hjälpmedelsnämnd
Bifoga handlingar till kallelse	Ja	Nej	Ja	Ja
Protokollsanteckning/ särskilt yttrande	Ja	Nej	Ja	Nej
Reservation från ledamot	Ja	Nej	Ja	Ja
Justering av protokoll	Ja	Nej	Ja	Ja
Regler för utskott	Till övervägande del	Nej	Nej	Nej
Protokoll för utskott	Ja	Nej	Nej	Nej

* Gäller för regionstyrelsen, hållbarhetsnämnden, hälso- och sjukvårdsnämnden samt kultur- och kompetensnämnden

4.2 Följsamhet till lag och regioninterna riktlinjer vid upprättande av protokoll

Område	Regionstyrelse	Hållbarhetsnämnd	Hälso- och sjukvårdsnämnd	Kultur- och kompetensnämnd
Ledamöter och ersättare redovisas i protokoll	Ja	Ja	Ja	Ja
Protokollen innehåller en ärendeförteckning	Ja	Ja	Ja	Ja
Ärenderedovisning i protokoll	Ja	Ja	Ja	Ja
Begripligt språk i protokoll	Ja	Ja	Ja	Ja
Justering av protokoll	I begränsad utsträckning	I begränsad utsträckning	Till övervägande del	I begränsad utsträckning
Tidpunkt för när protokoll anslås på anslagstavla	I begränsad utsträckning	I begränsad utsträckning	Till övervägande del	I begränsad utsträckning
Överenskommelse kallelse och protokoll	Ja	Ja	Ja	Ja

4.2 Följsamhet till lag och regioninterna riktlinjer vid upprättande av protokoll, forts.

Område	Patientnämnd	Företagshälsovårdsnämnd	Hjälpmedelsnämnd
Ledamöter och ersättare redovisas i protokoll	Ja	Ja	Ja
Protokollen innehåller en ärendeförteckning	Ja	Ja	Ja
Ärenderedovisning i protokoll	Ja	Ja	Ja
Begripligt språk i protokoll	Ja	Ja	Ja
Justering av protokoll	Till övervägande del	Ja	Ja
Tidpunkt för när protokoll anslås på anslagstavla	I begränsad utsträckning	Ja	Ja
Överensstämmelse kallelse och protokoll	Ja	Ja	Ja

4.3 Information i protokoll

Område	Regionstyrelse	Hållbarhetsnämnd	Hälso- och sjukvårdsnämnd	Kultur- och kompetensnämnd
Det finns tydliga rubriker/ underrubriker	Ja	Ja	Ja	Ja
Sammanfattning/bakgrund ger en överskådlig bild av ärendet	Till övervägande del	I begränsad utsträckning	Till övervägande del	I begränsad utsträckning
Det framgår tydligt vilka underlag/bilagor som ligger till grund för beslut	Till övervägande del	Till övervägande del	Ja	Till övervägande del
Beslutsformulering är tydlig	Ja	Ja	Ja	Ja

Område	Patientnämnd	Företagshälsovårdsnämnd	Hjälpmedelsnämnd
Det finns tydliga rubriker/ underrubriker	Ja	Ja	Ja
Sammanfattning/bakgrund ger en överskådlig bild av ärendet	I begränsad utsträckning	I begränsad utsträckning	I begränsad utsträckning
Det framgår tydligt vilka underlag/bilagor som ligger till grund för beslut	Ja	Ja	Ja
Beslutsformulering är tydlig	Ja	Ja	Ja

2023-11-20

Bo Rehnberg

Projektledare

Karin Magnusson

Uppdragsledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Gävleborg enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2023-05-25. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.