

Granskning av Region Gotlands anpassning till ny kommunallag och förvaltningslag

Region Gotland

September 2019

Charlie Lindström

Oscar Arnell

Tua Lennartsson



Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	5
1.1 Bakgrund	9
1.2 Syfte och revisionsfråga	9
1.3 Revisionskriterier	9
1.4 Kontrollmål	9
1.5 Avgränsning	9
1.6 Metod	6
2. Juridiska förutsättningar	7
2.1 Kommunallagen (2017:725)	7
2.2 Förvaltningslagen (2017:900)	8
2.3 Särskilda uppgifter för styrelsen	8
3. Iakttagelser och bedömningar	9
3.1 Utbildnings- och informationsinsatser	9
3.1.1 Iakttagelser	9
3.1.2 Bedömning	10
3.2 Åtgärder kopplat till förändringar rörande den politiska organisationen	11
3.2.1 Iakttagelser	11
3.2.2 Bedömning	12
3.3 Åtgärder kopplat till förändringar avseende de anställda	12
3.3.1 Iakttagelser	12
3.3.2 Bedömning	12
3.4 Åtgärder kopplat till förändringar avseende beslutshantering	12
3.4.1 Iakttagelser	12
3.4.2 Bedömning	13
3.5 Åtgärder kopplat till förändringar avseende grunderna för god förvaltning	13
3.5.1 Iakttagelser	13
3.5.2 Bedömning	14
3.6 Åtgärder kopplat till förändringar avseende ärendehandläggning	14
3.6.1 Iakttagelser	14
3.6.2 Bedömning	15
4. Revisionell bedömning	16
4.1 Rekommendationer	16
5. Bedömningar utifrån kontrollmål	17
Bedömningar mot kontrollmål	17
Bilaga 1 (Checklista)	19

Sammanfattning

Under år 2018 trädde flera större lagstiftningsförändringar i kraft genom ny förvaltnings- och kommunallag, vilka har en direkt påverkan på det dagliga arbetet i kommunal och regional verksamhet. En avgörande aspekt av detta är hur verksamheten påverkas av lagändringarna och vad verksamheten har gjort för att möta förändringarna.

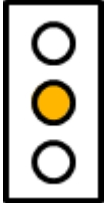
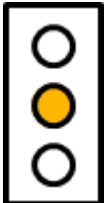
Utifrån denna bakgrund har de förtroendevalda revisorerna i Region Gotland uppdragit åt PwC att granska vilka åtgärder som har vidtagits inom verksamheten med anledning av den nya lagstiftningen och förändringarna i kommunallagen och förvaltningslagen.

Revisionsfrågan för denna granskning var om regionstyrelsen, bygg- och miljönämnden, socialnämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att möta lagstiftningsförändringarna i ny förvaltningslag och ny kommunallag. Med anledning av att regionstyrelsen enligt både reglemente och kommunallag har ett betydande ansvar för omvärldsbevakning vid ny lagstiftning samt ett ansvar att tillse att regionens verksamheter är redo när ny lagstiftning träder i kraft så har vi i granskningen valt att lägga störst vikt vid regionstyrelsen och regionstyrelsens åtgärder. Granskningen har mynnat ut i en gemensam bedömning för styrelsen och nämnderna.

Vår bedömning är att regionstyrelsen, bygg- och miljönämnden, socialnämnden och gymnasie- och utbildningsnämnden inte helt har vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att möta lagstiftningsförändringarna i ny förvaltningslag och ny kommunallag.

Inom regionen har det genomförts vissa utbildnings- och informationsinsatser och styrdokument har reviderats med anledning av den nya lagstiftningen. I flera av de kontrollområden som har granskats har det däremot saknats en central samordning samt systematik av vidtagna åtgärder.

Bedömningen av revisionsfrågan har gjorts utifrån följande kontrollmål:

Kontrollmål	Kommentar	
Arbetar styrelsen och nämnderna systematiskt med att utbilda och informera tjänstepersoner och förtroendevalda om relevanta lagstiftningsförändringar?	Delvis uppfyllt Informations- och utbildningsinsatser har genomförts, dock saknas en systematik. Det har inte skett någon central samordning utan huvudansvaret har legat på respektive nämnd.	
Har det vidtagits ändamålsenliga åtgärder för att verksamheterna ska uppfylla förändringarna rörande den politiska organisationen som avser de förtroendevalda, revisionen, delegationsreglerna?	Delvis uppfyllt Regionen har reviderat aktuella styrdokument, dock finns fortfarande hänvisningar till äldre lagstiftning vilket tyder på en brist på central samordning och systematik.	

<p>Har det vidtagits ändamålsenliga åtgärder för att hantera förändringarna som avser de anställda?</p>	<p>Uppfyllt Regionstyrelsen har antagit en instruktion till kommundirektören, vilket vi anser överensstämmer med regleringen i kommunallagen.</p>	
<p>Har det vidtagits ändamålsenliga åtgärder för att verksamheterna ska uppfylla förändringarna i kommunallagen avseende beslutshandlingen med avseende på verkställande av beslut samt tillkännagivande av beslut och föreskrifter?</p>	<p>Delvis uppfyllt I enlighet med kommunallagen så använder sig regionen av digital anslagstavla. När det gäller verkställighet av beslut så har större fokus legat på verkställighet i enlighet med förvaltningslagen än i enlighet med kommunallagen.</p>	
<p>Har det vidtagits ändamålsenliga åtgärder för att verksamheterna ska uppfylla förändringarna avseende grunderna för god förvaltning?</p>	<p>Ej uppfyllt Grunderna för god förvaltning kan anses vara ett förhållningssätt eller en kultur, men det krävs även aktiva åtgärder. Utifrån vår granskning har vi inte kunnat identifiera att regionen har genomfört några sådana.</p>	
<p>Har det vidtagits ändamålsenliga åtgärder för att verksamheterna ska uppfylla förändringarna avseende: de allmänna kraven på handläggningen av ärenden, hur ärenden inleds och åtgärder när handlingar ges in, beredning av ärenden, rättelse och ändring av beslut</p>	<p>Delvis uppfyllt Vår bedömning är att det återstår åtgärder för att uppfylla förändringarna.</p>	

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Att regionstyrelsen stärker organiseringen och systematiken för den övergripande omvärldsbevakningen. Detta i syfte att säkerställa att berörda verksamheter informeras och erbjuds stöd att anpassa verksamheterna efter ny lagstiftning.
- Att av granskningen berörda nämnder regelbundet följer upp och omvärldsbevakar vilka effekter förvaltningslagens förändringar får och även tillse att resurser finns inom respektive förvaltning för att kunna vidta nödvändiga åtgärder på sikt. Detta beror framförallt på att förvaltningslagens bestämmelser ännu inte är prövade av domstol i någon större utsträckning vilket gör att det i dagsläget är svårt att veta exakt vilka åtgärder som krävs för att möta lagens krav.
- Att regionstyrelsen tillser att etablerade system finns för att sprida information om lagstiftningsförändringar samt att etablera systematik för att säkerställa att hela organisationen står redo inför ny lagstiftning. Med systematik menas bland annat att säkerställa ändamålsenlig styrning och ledning avseende utbildnings- och informationsinsatser och dels säkerställa att det finns tillräckliga resurser, med tydligt uppdrag, för att stötta verksamheterna i förändringsarbetet.

Då vi uppmärksammat att det i vissa styrdokument, exempelvis nämndernas delegationsordningar, fortfarande finns hänvisningar till de tidigare lagarna rekommenderar vi att översyn görs av styrdokument och andra verksamhetsknutna rutiner eller liknande för att minimera risken för felaktigheter.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

I ett föränderligt samhälle utgör omvärldsbevakning och anpassningar utifrån förändrade förutsättningar en utgångspunkt för utförandet av det regionala uppdraget. Omvärldsbevakning är ett väsentligt moment i en regions planeringsarbete. Det handlar dels om att skaffa sig en bild av hur omvärldsfaktorer påverkar det regionala uppdraget och dels om att tillse att den regionala organisationen står redo när förutsättningar för uppdraget ändras. Det kan handla om ändrade förutsättningar genom lagstiftning, konjunktur eller andra samhälleliga omställningar.

Under år 2018 trädde flera större lagstiftningsförändringar i kraft genom ny förvaltnings- och kommunallag, vilka har en direkt påverkan på det dagliga arbetet i regional verksamhet. En avgörande aspekt av detta är hur verksamheten påverkas av lagändringarna och vad verksamheten har gjort för att möta förändringarna. Detta är inte bara en fråga om legalitet utan även en fråga om samhällets förtroende för att det offentliga följer gällande lagstiftning. Detta blir därför en viktig fråga för både rättssäkerhet och social hållbarhet.

Utifrån denna bakgrund har de förtroendevalda revisorerna i Region Gotland uppdragit åt PwC att granska vilka åtgärder som har vidtagits inom verksamheten med anledning av den nya lagstiftningen och förändringarna i kommunallagen och förvaltningslagen.

1.2 Syfte och revisionsfråga

Den revisionsfråga som granskningen syftar till att besvara är enligt följande:

Har regionstyrelsen, bygg- och miljönämnden, socialnämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att möta lagstiftningsförändringarna i ny förvaltningslag och ny kommunallag?

1.3 Revisionskriterier

Granskningens revisionskriterier är enligt följande:

- Kommunallag (2017:725)
- Förvaltningslag (2017:900)
- Övriga relevanta styrdokument

1.4 Kontrollmål

Revisionsfrågan kommer att besvaras utifrån nedanstående kontrollmål som har sin utgångspunkt i ovan nämnda revisionskriterier.

- Arbetar styrelsen och nämnderna systematiskt med att utbilda och informera tjänstepersoner och förtroendevalda om relevanta lagstiftningsförändringar?
- Har det vidtagits ändamålsenliga åtgärder för att verksamheterna ska uppfylla förändringarna rörande den politiska organisationen som avser de förtroendevalda, revisionen, delegationsreglerna och finansbemyndigandet?
- Har det vidtagits ändamålsenliga åtgärder för att hantera förändringarna som avser de anställda?
- Har det vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att verksamheterna ska uppfylla förändringarna i kommunallagen avseende beslutshandlingen med avseende på verkställande av beslut samt tillkännagivande av beslut och föreskrifter?
- Har det vidtagits ändamålsenliga åtgärder för att verksamheterna ska uppfylla förändringarna avseende grunderna för god förvaltning?

- Har det vidtagits ändamålsenliga åtgärder för att verksamheterna ska uppfylla förändringarna avseende
 - de allmänna kraven på handläggningen av ärenden
 - hur ärenden inleds och åtgärder när handlingar ges in
 - beredning av ärenden
 - rättelse och ändring av beslut

1.5 Avgränsning

Granskningen avgränsas till att avse genomförda åtgärder med anledning av lagförändringar i ny förvaltningslag och ny kommunallag.

Granskningen avser följande nämnder; regionstyrelsen, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, socialnämnden och miljö- och byggnämnden.

1.6 Metod

Granskningen kommer främst att utföras genom dokumentstudier, detta för att kunna finna en spårbarhet mellan ny lagstiftning och kommunens styrdokument. Utöver detta så kommer även kompletterande intervjuer att genomföras.

2. Juridiska förutsättningar

Grunderna för kommuner och regioners organisation och verksamhetsform samt för den kommunala/regionala beskattningen härleds ur regeringsformen och utvecklas i kommunallagen. Kommunallagen ger det grundläggande regelverket för vad som är kompetensenligt och hur den lokala självstyrelsen utövas. Kommunallagen gäller på samma sätt för kommuner, landsting och regioner. Förvaltningslagen reglerar förvaltningsmyndigheternas verksamhet.

Riksdagen beslutade i juni 2017 om att anta en **ny kommunallag (2017:725)**. Lagen började gälla från och med den 1 januari 2018. Lagen tilldelades inte några särskilda övergångsbestämmelser utan började gälla fullt ut redan från början. Den **nya förvaltningslagen (2017:900)** trädde i kraft den 1 juli 2018, vilket innebär att den gamla förvaltningslagen upphävdes. Av övergångsbestämmelserna framkommer dock att den upphävda lagen ska gälla i den utsträckning som det i en annan lag eller förordning finns bestämmelser som innehåller hänvisningar till den lagen. Lagstiftaren har således förberett sig på att det kan finnas gamla hänvisningar kvar och då beslutat att den äldre versionen av förvaltningslagen fortfarande ska gälla.

Nedan redovisas några av de större förändringar som de nya lagarna har fört med sig. I Bilaga 1, i slutet av rapporten, finns en mer utförlig checklista över vilka förändringar och tillhörande åtgärder som kommunerna/regioner har att förhålla sig till.

2.1 Kommunallagen (2017:725)

Den nya kommunallagen innehåller i stort sett samma regler som tidigare, men med en ny disposition. I vissa delar finns nyheter och förändringar som är väsentliga för kommuner och regioner att ha kännedom kring. De stora nyheterna finns främst inom de kapitel som rör förtroendevalda, fullmäktige, styrelsen, anställda, ekonomisk förvaltning och laglighetsprövning. I övriga kapitel finns ingen eller endast små justeringar.

Några av de förändringar som har tillkommit i och med den nya lagen presenteras i stycket nedan, en mer utförlig redovisning lämnas i Bilaga 1.

Reglerna för *anmälan av delegationsbeslut* har i den nya kommunallagen gjorts mer flexibla vilket innebär att det är upp till varje nämnd att besluta vilka rutiner för anmälan av delegationsbeslut som ska gälla. Nämnderna kan även delegera beslutanderätt till sina presidier. Lagen syftar även till att förtydliga rollfördelningen mellan tjänstepersoner och förtroendevalda vilket genererat ett krav på att en direktör ska utses och att styrelsen ska ge *direktören en instruktion* som ska bidra till ett bra samspel mellan direktör och de förtroendevalda.

Vidare ska sammanträden tillkännages, och protokoll anslås, på en *webbaserad anslagstavla*. Den kommunala/regionala anslagstavlan har således ersatts av en mer digital sådan. Den digitala anslagstavlan ska vara lättillgänglig och ha en tydlig placering på kommunens/regionens hemsida. Utöver detta så innefattar lagen även en *begränsning i att verkställa beslut* som inte har fått laga kraft. Det innebär att om kommunen/regionen inte kan backa på ett beslut, t.ex. för att de blivit bundna av ett avtal, påbörjat en rivning etc. så får inte beslutet verkställas innan det fått laga kraft. Överväganden vad gäller verkställighet behöver således framgå redan av beslutsunderlaget.

Enligt kommunallagen har styrelsen en normerande funktion. Styrelsen ska, enligt kommunallag 6 kap 11§, följa de frågor som kan inverka på kommunens/regionens utveckling och ekonomiska ställning, exempel på detta är omvärldsbevakning vid förändrad lagstiftning.

2.2 Förvaltningslagen (2017:900)

Förvaltningslagen reglerar förvaltningsmyndigheternas verksamhet, och syftet med den nya lagen är att stärka rättssäkerheten för de enskilda medborgarna genom enklare och modernare regler för förvaltningsmyndigheternas arbete. Lagen ger en grundläggande struktur för kontakterna mellan myndigheter och enskilda vid ärendehandläggning. Genom den nya lagen har innehållet förtydligats och gjorts mer lättillgänglig, bland annat genom ny rubriksättning.

En av de stora nyheterna är att begreppet *myndighetsutövning* tas bort och att lagen istället som huvudregel ska gälla vid all ärendehandläggning, oavsett om ärendet avser myndighetsutövning mot enskild eller inte. Liksom förvaltningslagens föregångare så är det stora delar av lagen som inte gäller för ärenden som överklagas med laglighetsprövning, dvs. ärenden som överklagas enligt kommunallagen.

I den nya lagen redovisas *grunder för god förvaltning*, vilket är något som omfattar samtliga verksamheter och nämnder inom en kommun/region. Grunderna innefattar tre principer vilka är legalitetsprincipen, att åtgärder kräver stöd i lag, objektivitetsprincipen, saklighet och opartiskhet, och proportionalitetsprincipen, endast om avsett resultat står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den enskilde.

En ytterligare nyhet är *bestämmelser om försenad handläggning*. Bestämmelsen innebär att om en myndighet bedömer att ett ärende som inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat så ska myndigheten underrätta parten om detta. Bestämmelsen innebär även att om ett ärende som inletts av en enskild part inte har avgjorts i första instans inom sex månader kan enskild part skriftligen begära att ärendet ska avgöras. Från den dag en sådan begäran inkommer måste myndigheten inom fyra veckor avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå begäran.

2.3 Särskilda uppgifter för styrelsen

Enligt 6 kap 11 § kommunallag åligger det styrelsen att följa de frågor som kan inverka på kommunens/regionens utveckling och ekonomiska ställning. Det innebär att det finns ett lagstadgat krav på styrelsen att bedriva kontinuerlig omvärldsbevakning. I reglemente för regionstyrelsen i Region Gotland framgår att styrelsen är regionens ledande politiska förvaltningsorgan vilket innefattar ett helhetsansvar för regionens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning.

Styrelsen ska vidare leda regionens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leda arbetet med att ta fram styrdokument samt övergripande och strategiska mål och riktlinjer/ramar för styrningen av hela regionens verksamhet. Utöver detta framgår även att styrelsen ska ansvara för att en effektiv och ändamålsenlig organisation upprätthålls.

Ovanstående innebär att styrelsen utöver kraven i kommunallag har givits ett betydande ansvar både gällande omvärldsbevakning för ny lagstiftning samt ett ansvar för att tillse att regionens verksamheter är redo när ny lagstiftning träder i kraft.

3. Iakttagelser och bedömningar

Följande kapitel behandlar inledningsvis ett generellt kontrollmål som handlar om utbildning och information och som är kopplat till både förvaltningslagen och kommunallagen. Därefter följer tre kontrollmål avseende förändringar i kommunallagen och slutligen två kontrollmål avseende förändringar i förvaltningslagen.

Inom ramen för granskningen har intervju skett med Region Gotlands chefsjurist. Vid intervjun framkommer att juridik inte fungerar som ett eget styrområde i regionen, istället ska det inkluderas inom samtliga områden. Chefsjuristen har ett processledaransvar kring regionens juridikfrågor och är även den person som har ansvarat för omvärldsbevakning inför de nya lagstiftningsförändringarna. Det framkommer att omvärldsbevakningen i praktiken främst har inneburit att se över vad SKL, Sveriges kommuner och landsting, har lämnat för rekommendationer. Som ett led i arbetet så har rapportering av omvärldsbevakning skett till olika ledningsgrupper.

Utifrån intervjun framkommer att chefsjuristen under övergången från gammal till ny lagstiftning har arbetat ensam som jurist, vilket har genererat svårigheter att hitta tid till att vidta åtgärder samt ansvara för utbildning och omvärldsbevakning. Sedan några månader tillbaka har det tillkommit ytterligare en jurist, vilket innebär att de numera är två jurister på central nivå. I dagsläget pågår således en intern dialog kring hur regionen kan arbeta mer systematiskt med bland annat utbildningsinsatser.

3.1 Utbildnings- och informationsinsatser

Kontrollmål 1: Arbetar styrelsen och nämnderna systematiskt med att utbilda och informera tjänstepersoner och förtroendevalda om relevanta lagstiftningsförändringar?

3.1.1 Iakttagelser

I information från regionen så framkommer att det främst är verksamheterna själva som ansvarar för sina utbildningsbehov och att det således inte är något som organiseras av styrelsen. Istället är det nämnderna som har ett eget ansvar för både omvärldsbevakning och utbildning. Enligt uppgift sker omvärldsbevakning genom abonnemang på bland annat SFS samt några andra rättsdatabaser och nätverk. I det allmänna reglementet anges att respektive nämnd ska verka för att den anställda personalen ges tillfälle till personlig utveckling samt utveckling av den egna kompetensen genom fortbildning och andra åtgärder.

Gällande ny kommunallag framgår att regionen var remissinstans och yttrade sig. Därigenom fanns viss bevakning av lagen innan den var antagen.

Vid intervjun berättas att styrelsen tidigare har haft ett större ansvar för regionens utbildningskatalog men att nuvarande fokus istället är på chefsutbildningar. Chefsutbildningarna genomförs genom en central chefsskola, där alla nytillträdna chefer förväntas delta. I denna utbildning inkluderas två timmars juridik med information om bland annat förvaltningslag och kommunallag. Chefsutbildningsmaterialet har enligt uppgift uppdaterats utifrån den nya kommunallagen.

När det gäller utbildningsinsatser för de förtroendevalda så genomförs det utbildningar i samband med de allmänna valen. Utbildningsmaterial finns på regionens hemsida. Vid två tillfällen under år 2019 har det erbjudits utbildningsinsatser till nyvalda politiker, detta har dock inte främst gjorts med anledning av lagförändringarna - utan tillhör istället den befintliga utbildningsplan som finns för nyvalda politiker. Vid intervjun framkommer att de förtroendevalda även har tillgång till andra kanaler

med information och utbildningar, som inte går via regionen. Med anledning av detta vet regionen inte exakt vilka utbildningsinsatser som de förtroendevalda faktiskt har deltagit vid.

Utöver vad som nämnts ovan så har förtroendevalda och tjänstepersoner inom ledningskontoret och kommunledningsgruppen erbjudits en föreläsning om det kommunala uppdraget kopplat till den nya kommunallagen.

Chefsjuristen har vid några tillfällen genomfört utbildningar men som nämnts ovan så framkommer det vid flera tillfällen att utbildningsinsatser inte är något som samordnas från en central nivå, utan istället är det främst nämndernas/verksamheternas eget ansvar att förse sig med utbildning efter behov. Koncernledningsgruppen har vid tre tillfällen hösten-vintern 2017-2018 haft juridikutbildningar med fokus på rättsliga principer. Flera av de olika strategiska och professionella nätverken inom regionen har själva ansvarat för att utbilda sig vid behov och vid vissa av dessa tillfällen har även chefsjuristen bjudits in för att informera.

Inför den nya förvaltningslagen författade chefsjuristen och regionens dataskyddsombud en promemoria som kommunicerats på regionens interna webbplats innehållandes information om den nya lagen. Det finns även olika nätverk inom regionen där de nya lagstiftningarna har diskuterats, bland annat juristnätverk och nämndsekreterarnätverk. Även nämndsekreterarnätverket har erhållit utbildningsinsatser.

Enligt socialnämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har det inte genomförts några nämndspecifika utbildningsinsatser utan istället hänvisas till de regiongemensamma genomgångar och utbildningar i kommunallagen som har hållits för nämndsekreterare och nämndledamöter. När det gäller utbildningsinsatser inom förvaltningslagen så hänvisas till den regiongemensamma skriftliga sammanfattning som publicerats på intranätet.

Enligt information från bygg- och miljönämnden så har det funnits ett flertal utbildningstillfällen för de förtroendevalda där lagstiftning är en del av utbildningen, detta innefattar bland annat regiongemensamma utbildningsinsatser men även SKL Presidiedagar för miljö-, plan- och byggnämnder. När det gäller insatser för tjänstepersoner inom nämndens verksamhetsområde så har en uppdragsutbildning inom myndighetsutövning erbjudits. Enligt erhållen beskrivning så genomförs utbildningen under fyra heldagar fördelat på fyra månader och är inom området myndighetsutövning samt kommunikation och bemötande. Utbildningen riktar sig till chefer/ledare och handläggare inom samhällsbyggnadsförvaltningen.

3.1.2 Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt.

Det framkommer utifrån intervjun en avsaknad av systematik kring utbildnings- och informationsinsatser. Det har vidare inte skett någon central samordning av detta, utan huvudansvaret ligger på respektive nämnd. Utifrån denna bakgrund så bedömer vi att det till viss del saknas ledning och styrning inom området vilket gör att det också saknas förutsättningar för att arbeta systematiskt. Bristen på systematik och samordning riskerar vidare leda till att det inte sker en konsekvent kompetensbildning inom regionen rörande ny lagstiftning eller att sådan uteblir helt. Detta anser vi utgöra en brist.

Vi ser problematiken med att en stor del av ansvaret för utbildnings- och informationsinsatser har legat på en person. I en så omfattande verksamhet är vår bedömning att mycket av arbetet för en jurist eller motsvarande funktion behöver fokuseras kring att hjälpa verksamheterna i det dagliga arbetet. Det proaktiva arbetet med omvärldsbevakning och att tillse att en organisation står redo inför lagstiftningsförändringar är tidskrävande och förutsätter både resurser och planer. Vår bedömning är att resurser och planer inte funnits inom regionen vilket lett till sporadiska insatser utan ändamålsenlig styrning.

Nämnas ska dock att eftersom det nu finns två centralt placerade jurister ser vi positivt på att en dialog har påbörjat gällande utbildningsplan och tydligare strukturer. Vi anser dock att dialogen behöver konkretiseras och att en plan bör formaliseras för hur detta arbete ska fortgå. Det är vidare upp till nämnderna att tillse att verksamheterna bedrivs på ett tillfredsställande sätt vilket måste anses inbegripa ändamålsenliga informations- och utbildningsinsatser.

3.2 Åtgärder kopplat till förändringar rörande den politiska organisationen

Kontrollmål 2: Har det vidtagits ändamålsenliga åtgärder för att verksamheterna ska uppfylla förändringarna rörande den politiska organisationen som avser se förtroendevalda, revisionen, delegationsreglerna och finansbemyndigandet?

3.2.1 Iakttagelser

Regionstyrelseförvaltningen förde, i samband med den nya kommunallagen, en intern diskussion om behovet av åtgärder i anknytning till lagändringarna. Detta resulterade bland annat i att chefsjuristen fick i uppdrag att ta fram nya reglementen för styrelsen och övriga nämnder. De nya reglementena avsåg dock inte någon större reform i fördelningen av nämndernas verksamhetsområden. Nya reglementen antogs av fullmäktige den 18 december 2017. Efter att samtliga reglementen reviderats fick chefsjuristen i uppdrag att se över regionstyrelsens delegationsordning, vilket enligt uppgift är ett arbete som fortsatt pågår.

Den 28 mars 2019 beslutade regionstyrelsen att föreslå regionfullmäktige att anta arbetsordning för fullmäktige och revisionsreglemente. Både fullmäktiges arbetsordning och revisorernas reglemente innehåller revideringar och anpassningar utifrån nya kommunallagen. Arbetsordningen är gällande från 1 juli 2019 är således inte gällande vid tiden för granskningen.

Regionen har valt att inte vidta några åtgärder vad gäller styrelsens rätt att besluta inom andra nämnders verksamhetsområden och har inte heller valt att göra några förändringar vad gäller vilka delegationsbeslut som ska anmälas till nämnd/styrelse. Liksom tidigare så ska samtliga beslut anmälas till ansvarig nämnd. Det framkommer att det i dialog inför beslutet fanns en osäkerhet kring hur överskådligt och tydligt det skulle vara om samtliga beslut istället skulle anslås separat på den digitala anslagstavlan. I nu gällande delegationsordning för kommunstyrelsen har presidiet inte tilldelats någon delegationsrätt.

Socialnämnden i Region Gotland har tre stycken antagna delegationsordningar som alla innefattar hänvisningar till nya kommunallagen och förvaltningslagen. Presidiet har inte tilldelats någon delegationsrätt. I delegationsordningen för individ- och familjeomsorg och myndighetsavdelningen finns hänvisningar till nya förvaltningslagen vad gäller ombud, överklaganden och omprövning. Vad gäller gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens delegationsordning så hänvisar den en gång vardera till kommunallagen och förvaltningslagen. Detta gäller vid följande ärendebeskrivningar; "prövning om överklagande inkommit inom giltig tid (så kallad rättidsprövning)" och "Beslut å nämndens vägnar i de fall som är så brådskande att nämndens beslut inte kan avvaktas". I angivet lagrum anges FL §§ 24-25 och KL 6:36, vilket inte överensstämmer med nya förvaltningslagen och kommunallagen, utan istället är en hänvisning till de äldre lagarna.

Vid månadsskiftet januari-februari 2019 slogs miljö- och hälsoskyddsnämnden och byggnadsnämnden samman till bygg- och miljönämnden. Nämnden beslutade 2019-01-11 att de tidigare gällande delegationsordningarna ska fortsätta gälla även under miljö- och byggnämnden fram till dess att förvaltningen tagit fram en ny gemensam delegationsordning. Av delegationsordningarna framkommer att beslut som fattas med stöd av delegering ska anmälas till nämnd. Det hänvisas även till paragrafer i gamla kommunallagen, bland annat KL 6:36 vad gäller brådskande beslut. I delegationsordningen för miljö- och hälsoskydd hänvisas till paragrafer i gamla förvaltningslagen, såsom § 24 FL om att avvisa en överklagandeskrivning. Presidiet har inte tilldelats någon delegationsrätt i någon av miljö- och byggnadsnämndens nu gällande delegationsordningar.

3.2.2 Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt.

Regionen har reviderat nämndernas och revisorernas reglementen samt fullmäktiges arbetsordning. Regionen har valt att inte göra några förändringar vad gäller hur delegationsbeslut ska anmälas vilket vi anser rimligt. Det framgår även att det system som funnits kring anmälan av delegationsbeslut varit välfungerande och att man därför inte sett vinster i att genomföra förändring. Vid tiden för granskningen har emellertid revidering av fullmäktiges arbetsordning inte börjat gälla ännu. Detta innebär att sedan ikraftträdandet av nya kommunallagen så har arbetsordningen inte varit reviderad utifrån nya bestämmelser. Detta anser vi utgöra en brist.

I nämndernas delegationsordningar finns vidare fortfarande hänvisningar till de tidigare lagarna. Att det fortfarande finns en del hänvisningar till äldre lagstiftning tyder återigen på en brist på central samordning i förändringsarbetet och att det saknats möjlighet att arbeta tillräckligt systematiskt vid lagstiftningsförändringarna.

3.3 Åtgärder kopplat till förändringar avseende de anställda

Kontrollmål 3: Har det vidtagits ändamålsenliga åtgärder för att hantera förändringarna som avser de anställda?

3.3.1 Iakttagelser

Vid intervjun framkommer att en av de största och viktigaste förändringarna i kommunallagen var instruktionen till kommundirektören. Det betonas att det har varit bra att uppdraget har tydliggjorts och att det även har förtydligat ordningen och ansvaret mellan de förtroendevalda och förvaltningarnas tjänstepersoner.

Regionstyrelsen antog 2018-02-01 en instruktion för regiondirektören. Instruktionen hänvisar till den rättsliga regleringen, det vill säga kommunallagen (2017:725) 7 kap. 2 §. Regiondirektörens instruktion fastställer direktörens ansvar gentemot regionstyrelsen, förvaltningsorganisationen och regionens krisledning. Av instruktionen framkommer bland annat att regiondirektören strukturerar, leder och samordnar förvaltningsorganisationen samt ska verka för en tydlig ansvarsfördelning mellan förtroendevalda och tjänstepersoner. Direktören ansvarar även för förmedling av uppdrag och återrapportering till och från förvaltningsorganisation och politisk organisation.

3.3.2 Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet är uppfyllt.

Regionstyrelsen har antagit en instruktion till kommundirektören, vilket vi anser överensstämmer med regleringen i kommunallagen.

3.4 Åtgärder kopplat till förändringar avseende beslutshantering

Kontrollmål 4: Har det vidtagits ändamålsenliga åtgärder för att verksamheterna ska uppfylla förändringarna i kommunallagen avseende beslutshandlingen med avseende på verkställande av beslut samt tillkännagivande av beslut och föreskrifter?

3.4.1 Iakttagelser

Region Gotland har, i enlighet med kommunallagen, en digital anslagstavla där anslag/bevis, kungörelser med mera publiceras. När det gäller den digitala anslagstavlan så var det regionens stadssekreterare som, med stöd av IT-avdelningen, ansvarade för implementeringsarbetet. Vid intervjun framkommer att även nämndsekreterarnätverket var delaktig i arbetet.

Regionstyrelseförvaltningen har tagit fram en regionövergripande rutinbeskrivning för hur anslag/bevis ska publiceras på den digitala anslagstavlan. Rutinbeskrivningen anger hur filerna ska

döpas och hur de ska registreras för att synas den dag då anslaget sätts upp och för att publiceringen ska upphöra när anslaget tas ned. Strukturen liknar således den struktur som användes för den fysiska anslagstavlan.

Det går att nå anslagstavlan via en länk längst ned på regionens förstasida, besökaren kan även hitta rätt genom att använda hemsidans sökverktyg. Anslagen laddas upp som pdf-filer och i filen anges organ, sammanträdesdag, datum då anslag sätts upp, datum då anslaget tidigast får tas ned samt protokollets förvaringsplats. I anknytning till detta finns även en länk till senast publicerade protokoll samt information om överklagan av beslut där både laglighetsprövning och förvaltningsbesvär beskrivs. Den information som finns i anknytning till den digitala anslagstavlan är i enlighet med bestämmelserna i kommunallagen.

I det regionövergripande dokumentet *Riktlinjer för ärendeprocess* hänvisas till rutinen för den digitala anslagstavlan. Det hänvisas, och ges även förklaring, till laglighetsprövning och förvaltningsbesvär (dock med hänvisning till gamla förvaltningslagen, riktlinjerna är daterade 2018-10-26). Vid intervjun framkommer att det inte har funnits något övergripande, sammanhållet projekt för anslagstavlan, det finns heller inte någon dokumenterad uppföljning.

Enligt information från gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden så förekommer det relativt lite handläggning inom nämndens verksamhet och det är främst antagningsenheten som hanterar handläggning och överprövning. Nämndens styrdokument, arbetsrutiner och riktlinjer har inte reviderats med anledning av lagstiftningsförändringarna. Nämndsekreteraren har gjort en översyn av förändringarna och förvaltningens arbets sätt, och utifrån denna jämförelse beslutades att det inte fanns ett behov av justering av styrdokument.

Inte heller socialnämndens eller bygg- och miljönämndens styrdokument har genomgått några större förändringar utifrån förändringar i kommunallagen.

3.4.2 Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt.

I enlighet med kommunallagen så använder sig regionen av den digitala anslagstavlan för att tillkännage beslut, anslå protokoll etcetera. Vidare har framkommit att gällande verkställighet av beslut så har större fokus legat på verkställighet enligt kommunallagen än verkställighet enligt kommunallagen. Gällande verkställighet av beslut enligt kommunallagen är viktigt att framhålla att om regionen inte kan återgå efter beslut, exempelvis för att den blivit bunden civilrättsligt av ett avtal, påbörjat en rivning etcetera så får inte beslutet verkställas innan det vunnit laga kraft. Detta är en viktig rättssäkerhetsaspekt som tydligt behöver kommuniceras i verksamheten. Det är även av vikt att tydligt informera i verksamheten om vilka beslut som omfattas av förvaltningslagens bestämmelser och vilka som omfattas av kommunallagens bestämmelser. Utifrån de uppgifter vi mottagit har vi inte kunnat se att regionen vidtagit tillräckliga åtgärder för detta.

3.5 Åtgärder kopplat till förändringar avseende grunderna för god förvaltning

Kontrollmål 5: Har det vidtagits ändamålsenliga åtgärder för att verksamheterna ska uppfylla förändringarna avseende grunderna för god förvaltning?

3.5.1 Iakttagelser

Vid intervjun framkommer att regionen inte har vidtagit några särskilda åtgärder i anknytning till grunderna för god förvaltning. Något som betonas som positivt är att grundlagsbestämmelser nu inkluderas i de principer som anges i grunder för god förvaltning. Det framkommer däremot inte vara något som bidragit till någon skillnad i sak.

3.5.2 Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet inte är uppfyllt.

Vår bedömning är, liksom regionens, att det inte nödvändigtvis krävs några dokumenterade åtgärder för att uppfylla förändringarna avseende grunderna för god förvaltning. Istället är det mer av ett förhållningssätt och en arbetskultur som genomsyrar organisationen. Vidare går det inte alltid att urskilja i styrdokument och arbetsrutiner. Med det sagt anser vi det vara av vikt med kontinuerliga utbildnings- och informationsinsatser avseende grunderna för god förvaltning för att säkerställa att arbetskulturen är känd för alla och att det tydligt framgår hur organisationen ska arbeta. I detta avseende anser vi att regionen kan arbeta mer systematiskt för att säkerställa god förvaltning i lagens mening.

Även om grunderna för god förvaltning kan anses vara ett förhållningssätt eller en kultur som en organisation ska ha så krävs det likväl aktiva åtgärder. Utifrån vår granskning har vi inte identifierat att regionen genomfört några aktiva åtgärder i det avseendet.

3.6 Åtgärder kopplat till förändringar avseende ärendehandläggning

Kontrollmål 6: Har det vidtagits ändamålsenliga åtgärder för att verksamheterna ska uppfylla förändringarna avseende:

- de allmänna kraven på handläggningen av ärenden
- hur ärenden inleds och åtgärder när handlingar ges in
- beredning av ärenden
- rättelse och ändring av beslut

3.6.1 Iakttagelser

I det informationsmaterial som tagits fram av regionens chefsjurist och dataskyddsombud anges, i anknytning till dröjsmål, att samtliga nämnder måste se över sina handläggningstider och de aktuella processerna för att fastställa vid vilken tidpunkt det kan antas finnas risk för väsentlig försening. I materialet lämnas även en förteckning över de viktigaste/mest vanliga lagstiftningsparagraferna där det anges information om paragrafens innehåll, paragraf i gamla förvaltningslagen och paragraf i nya förvaltningslagen. Informationsmaterialet har kommunicerats på regionens interna webbplats. Det framkommer även att internutbildningsmaterial har uppdaterats utifrån lagstiftningsändringarna.

Chefsjuristen påtalar att dröjsmålsreglerna är det som innebär det största behovet av översyn av rutiner, särskilt beträffande ärenden inom det specialreglerade området. Här poängteras att det krävs att de förvaltningar som hanterar stora ärendemängder har kunskap kring de nya reglerna och har dessa i åtanke. Arbetet är inte något som har samordnats från centralt håll, det vill säga från styrelsen, utan istället har ansvaret legat på respektive nämnd.

Vid kontakt med representant från Socialnämnden framkommer att nämnden har många skriftliga rutiner. Av dessa så har rutinerna kring kommunikering uppdaterats av myndighetsavdelningen. Rutinen hänvisar till § 45 i förvaltningslagen, och lämnar information om kommunikering, tid för kommunikering och underlåtenhet att kommunicera. Enligt uppgift så fanns det en plan att gå igenom och uppdatera de rutiner och dokument där behov fanns, men att det inte är något som har hunnits med. Det framkommer att nämnden har få rutiner som hänvisar direkt till paragrafer i lagstiftningen, men att det vore önskvärt att kontrollera om rutinerna påverkas på annat sätt vid lagändringar.

Enligt information från gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden så utgår de från den ärendehanteringsprocess som styrelsen har beslutat. Med anledning av att de inte har någon egen specifik handläggningsrutin så har förändringarna i lagstiftningen således inte genererat några direkta åtgärder.

Miljö- och byggnämnden har enligt uppgift uppdaterat blanketter och mallar med anledning av den nya lagstiftningen. Bland annat har mall om verkställighet samt beslut om bygglov reviderats. När förvaltningslagens bestämmelser ändrades kring när beslut får verkställas så uppdaterades även plan- och bygglagen om när beslut om bygglov, rivningslov och marklov får verkställas. Utifrån dessa bestämmelser har miljö- och byggnämnden reviderat sina mallar, och där anges att beslutet verkställs fyra veckor efter att beslutet kungjorts.

3.6.2 Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt.

Det poängteras vid intervjun att förändringarna kring dröjsmålsreglerna är det som innebär det största behovet av översyn av rutiner inom regionen. Trots detta är det inte något som har samordnats centralt och när det gäller dröjsmålsreglerna så har vi inte kunnat urskilja några faktiska åtgärder i det material som vi erhållit från regionen. Vår bedömning är därför att det återstår åtgärder i den delen.

Socialnämnden har justerat sin rutin kring kommunikering. Önskvärt vore, liksom förvaltningen berättar, att även kontrollera om övriga rutiner påverkas vid lagändringar - förutom endast ändringar som gäller hänvisningar till paragrafer. Vi anser att detta är ett arbete som bör prioriteras.

4. Revisionell bedömning

Revisionsfrågan för denna granskning var om regionstyrelsen, bygg- och miljönämnden, socialnämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att möta lagstiftningsförändringarna i ny förvaltningslag och ny kommunallag. Efter genomförd granskning är vår bedömning att;

Regionstyrelsen, bygg-och miljönämnden, socialnämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden inte helt har vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att möta lagstiftningsförändringarna i ny förvaltningslag och ny kommunallag.

Inom regionen har det genomförts vissa utbildnings- och informationsinsatser och styrdokument har reviderats med anledning av den nya lagstiftningen. I flera av de kontrollområden som har granskats har det däremot saknats en central samordning samt systematik av vidtagna åtgärder.

4.1 Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Att regionstyrelsen stärker organiseringen och systematiken för den övergripande omvärldsbevakningen. Detta i syfte att säkerställa att berörda verksamheter informeras och erbjuds stöd att anpassa verksamheterna efter ny lagstiftning.
- Att av granskningen berörda nämnder regelbundet följer upp och omvärldsbevakar vilka effekter förvaltningslagens förändringar får och även tillse att resurser finns inom respektive förvaltning för att kunna vidta nödvändiga åtgärder på sikt. Detta beror framförallt på att förvaltningslagens bestämmelser ännu inte är prövade av domstol i någon större utsträckning vilket gör att det i dagsläget är svårt att veta exakt vilka åtgärder som krävs för att möta lagens krav.
- Att regionstyrelsen tillser att etablerade system finns för att sprida information om lagstiftningsförändringar samt att etablera systematik för att säkerställa att hela organisationen står redo inför ny lagstiftning. Med systematik menas bland annat att säkerställa ändamålsenlig styrning och ledning avseende utbildnings- och informationsinsatser och dels säkerställa att det finns tillräckliga resurser, med tydligt uppdrag, för att stötta verksamheterna i förändringsarbetet.

Då vi uppmärksammat att det i vissa styrdokument, exempelvis nämndernas delegationsordningar, fortfarande finns hänvisningar till de tidigare lagarna rekommenderar vi att översyn görs av styrdokument och andra verksamhetsknutna rutiner eller liknande för att minimera risken för felaktigheter.

5. Bedömningar utifrån kontrollmål

Bedömningar mot kontrollmål

Kontrollmål	Kommentar	
Arbetar styrelsen och nämnderna systematiskt med att utbilda och informera tjänstepersoner och förtroendevalda om relevanta lagstiftningsförändringar?	Delvis uppfyllt Informations- och utbildningsinsatser har genomförts, dock saknas en systematik. Det har inte skett någon central samordning utan huvudansvaret har legat på respektive nämnd.	
Har det vidtagits ändamålsenliga åtgärder för att verksamheterna ska uppfylla förändringarna rörande den politiska organisationen som avser de förtroendevalda, revisionen, delegationsreglerna och finansbemyndigandet?	Delvis uppfyllt Regionen har reviderat aktuella styrdokument, dock finns fortfarande hänvisningar till äldre lagstiftning vilket tyder på en brist på central samordning och systematik.	
Har det vidtagits ändamålsenliga åtgärder för att hantera förändringarna som avser de anställda?	Uppfyllt Regionstyrelsen har antagit en instruktion till kommundirektören, vilket vi anser överensstämmer med regleringen i kommunallagen.	
Har det vidtagits ändamålsenliga åtgärder för att verksamheterna ska uppfylla förändringarna i kommunallagen avseende beslutshandlingen med avseende på verkställande av beslut samt tillkännagivande av beslut och föreskrifter?	Delvis uppfyllt I enlighet med kommunallagen så använder sig regionen av digital anslagstavla. När det gäller verkställighet av beslut så har större fokus legat på verkställighet i enlighet med förvaltningslagen än i enlighet med kommunallagen.	

Har det vidtagits ändamålsenliga åtgärder för att verksamheterna ska uppfylla förändringarna avseende grunderna för god förvaltning?

Ej uppfyllt

Grunderna för god förvaltning kan anses vara ett förhållningssätt eller en kultur, men det krävs även aktiva åtgärder. Utifrån vår granskning har vi inte kunnat identifiera att regionen har genomfört några sådana.



Har det vidtagits ändamålsenliga åtgärder för att verksamheterna ska uppfylla förändringarna avseende: de allmänna kraven på handläggningen av ärenden, hur ärenden inleds och åtgärder när handlingar ges in, beredning av ärenden, rättelse och ändring av beslut

Delvis uppfyllt

Vår bedömning är att det återstår åtgärder för att uppfylla förändringarna.



Bilaga 1 (Checklista)

Lagstiftningsförändringar i KL/FL och kommunens åtgärder

Har åtgärder vidtagits med anledning av ny lagstiftning?	J a	Nej	Kommentar
Webbaserad anslagstavla (KL) 8 kap 10 §	X		Lättillgänglig via hemsida
Anslås delegationsbeslut och föreskrifter på anslagstavla? 6 kap 40 §, 8 kap 10, 13 §§	X		Finns även rutinbeskrivning
Har säkerställts att allmänheten kan få tillgång till innehållet på anslagstavlan i kommunens lokaler eller på annan plats? 8 kap 10 §.	X		
Instruktion för kommundirektör (KL) 7 kap 1-2 §§.	X		Fastställd av styrelsen
Antalet ledamöter och antalet ersättare i styrelsen är minst fem. 6 kap. 16 § KL.	X		Framgår av reglemente.
Förbud mot underställda nämnder	X		Inga underställda nämnder finns.
Framgår att det åligger styrelsen att årligen besluta huruvida de kommunala aktiebolagen verksamheten varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna? (6 kap 9 § KL)	X		Framgår av reglemente.
Regler om arvode och andra ersättningar till förtroendevalda? (KL)	X		Arvodesreglemente är uppdaterat från 2018-12-17.
Har reglementen förändrats för RS och nämnder i enlighet med KL?	X		Reglementen är uppdaterade.
Hantering av delegationsbeslut (KL) <ul style="list-style-type: none"> • Anmäls fortfarande samtliga delegationsbeslut till nämnden? • Om inte - har någon reglering skett av protokollföring och justering? • Har någon delegationsrätt överförts till presidierna? 	X		Samtliga delegationsbeslut ska fortfarande anmälas till nämnd. Vi har inte kunnat se att beslutsrätt överförts till presidierna.
Uppdatering av arbetsordning (KL)	-	-	Beslut om ny arbetsordning är fattat. Gäller dock ej förrän 2019-07-01.
Ny regel om verkställighet av beslut (KL) Kan kommunen inte backa på ett beslut, t.ex. för att de blivit bundna av ett avtal, påbörjat en rivning etc. så får inte beslutet verkställas innan det vunnit laga kraft.		X	
Råd som inte är ledamot eller ersättare får också yttranderätt och förslagsrätt (KL)	X		

<p>Skärpta regler vad gäller tolk och översättning (§ 13 FL)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Har det informerats internt om detta? 		X	
<p>Bestämmelser om försenad handläggning (§ §11-12 FL)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Om en myndighet bedömer att avgörandet av ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska myndigheten underrätta parten om detta. 		X	
<p>Grunder för god förvaltning (§§ 5-8 FL) - gäller för samtliga verksamheter och nämnder inom kommunen. Har åtgärder vidtagits för att möta detta krav?</p>		X	

2019-09-03

Carin Hultgren

Uppdragsledare

Oscar Arnell

Projektledare

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