

Fördjupad granskning nr 11/2020

Ansvar och befogenheter år 2020

Februari 2021
Viktoria Högström Unell och
Mathias Westergaard-Nielsen, PwC
Diarienummer: REV 25-2020

Granskning om reglering av ansvar och befogenheter

Ansvar och befogenheter gällande regionstyrelsen,
hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala
utvecklingsnämnden

Region Västerbotten
Februari 2021

Viktoria Högström Unell

Mathias Westergaard-Nielsen



Innehållsförteckning

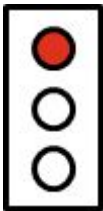
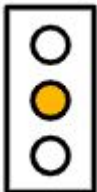
Sammanfattning	2
Rekommendationer	4
1 Inledning	5
2. Iakttagelser och bedömningar	7
2.1 Styrelsens och nämndernas reglementen	7
2.2 Reglering av övergripande serviceorganisation	10
2.3 Styrelsens särskilda befogenheter enligt kommunallagen	11
2.4 Styrelsens och nämndernas utskott och beredningar	14
3. Revisionell bedömning	17
Bilaga	21
Förteckning över de dokument som ingått i granskningen	21

Sammanfattning

På uppdrag av revisorerna i Region Västerbotten har PwC fått i uppdrag att genomföra en granskning av ansvar och befogenheter gällande regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden. Granskningen syftar till att besvara revisionsfrågan: **Är regionstyrelsens, nämndernas och utskottens verksamhetsområden och inbördes förhållanden tydligt reglerade utifrån kommunallagens och fullmäktiges krav?**

Efter genomförd granskning gör vi den sammanfattande bedömningen att regionstyrelsen, nämndernas och utskottens verksamhetsområden och inbördes förhållanden inte uppfyller kommunallagens och fullmäktiges krav.

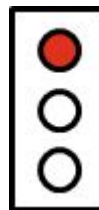
Den sammanfattande bedömningen baseras på bedömningar av respektive kontrollmål. Kontrollmålen sammanfattas nedan och återfinns i sin helhet under rubriken Iakttagelser och bedömningar inom respektive kontrollmål.

Kontrollmål	Kommentar	
Finns det brister eller risker i tydlighet i reglementenas reglering av ansvarsfördelningen mellan regionstyrelsen och nämnderna?	Ej uppfyllt Styrelsens och nämndernas reglementen innehåller otydligheter kopplat till ansvarsfördelningen mellan regionstyrelsen och nämnderna.	
I det fall regionstyrelsen eller nämnderna tillhandahåller tjänster åt annan styrelse eller nämnd är detta tydligt reglerat utifrån kommunallagens regler om inbördes förhållanden och styrelsen och nämndens ansvar för förvaltning av sina angelägenheter?	Delvis uppfyllt Gränsdragning och rollfördelning mellan regionstyrelsen och nämnderna gällande den övergripande serviceorganisationen samt området digitalisering är i vissa delar otydlig.	

Finns det brister eller risker i regleringen av regionstyrelsens befogenhet enligt 6 kap. 8 § kommunallagen att fatta beslut om vissa särskilda förhållanden som rör nämnderna?

Ej uppfyllt

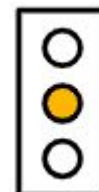
Det saknas tydliga ramar inom vilken regionstyrelsen får fatta beslut inom nämnders verksamhet. Det riskerar att ge regionstyrelsen för långtgående befogenheter vilket står i strid med kommunallagen.



Finns det brister eller risker i regleringen av regionstyrelsen och nämndernas utskott och beredningarnas uppdrag och befogenheter?

Delvis uppfyllt

Utskottens uppdrag är i vissa delar är otydliga då det saknas tydliga regleringar av deras uppdrag



Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit av rapportens iakttagelser och bedömningar lämnar vi följande rekommendationer:

Regionstyrelsen:

- Se över formuleringarna i reglementet om ordförandens uppsikt över regionens "nämndförvaltning" och lämna förslag till fullmäktige så att de överensstämmer med kommunallagen och praxis.
- Utvärdera och lämna förslag till fullmäktige om hur reglementet kan förtydligas huruvida styrelsen har befogenhet att genomföra organisatoriska förändringar inom regionens förvaltningsorganisation som omfattar flera nämnders ansvarsområden.
- Utvärdera och lämna förslag till fullmäktige om hur reglementet kan förtydligas när det gäller styrelsens befogenheter att ta övergripande beslut i fullmäktiges ställe. Beslutsområdena behöver brytas ner och specificeras så att det blir mer konkret vad styrelsen får besluta om.
- Se till att det finns aktuell reglering av arbetsutskottets uppdrag.

Hälso- och sjukvårdsnämnden:

- Se över formuleringarna i reglementet om samverkan kring regionsjukvården med regionstyrelsen och lämna förslag till fullmäktige. Det bör framgå tydligare vad som avses med "samverkan".
- Se till att nämnden tillförsäkrar sig kontroll i fråga om ledning, styrning och uppföljning i de delar av verksamheten som utförs av servicefunktioner inom regionstyrelsens förvaltning.
- Se till att det finns aktuell reglering av arbetsutskottets uppdrag.

Regionala utvecklingsnämnden:

- Se till att nämnden tillförsäkrar sig kontroll i fråga om ledning, styrning och uppföljning i de delar av verksamheten som utförs av servicefunktioner inom regionstyrelsens förvaltning.
- Se till att det finns aktuell reglering av arbetsutskottets uppdrag.
- Se över uppdragsbeskrivningen för kollektivtrafikutskottet så att det överensstämmer med kommunallagens bestämmelser. Beslutanderätten får inte delegeras när det gäller ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

I och med regionbildningen i 1 januari 2019 sammanfördes uppdragen för Västerbottens läns landsting och Regionförbundet i Västerbottens län samt vissa uppgifter som hanterades av länsstyrelsen i en gemensam organisation. Region Västerbotten har ansvar att tillgodose regionmedlemmarnas behov av hälso- och sjukvård, tandvård, habilitering och rehabilitering, viss utbildning och forskning, regional utveckling och kultur samt kollektivtrafik.

Regionfullmäktige har beslutat om politisk organisation och antagit reglementen. Reglementena utgör grunden för regionens organisation och fördelningen av ansvar och befogenheter mellan styrelser och nämnder. Under styrelser och nämnder förekommer utskott och särskilda forum.

Styrelser och nämnder kan enligt kommunallagen ha ett fåtal definierade roller. Regionstyrelsen har särskilda ansvar och roller. Styrelser och nämnder har inom respektive ansvarsområde ett lagstadgat ansvar för förvaltning av sina angelägenheter och ska styra sin verksamhet genom att fastställa verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet.

Revisorernas riskanalys visar att det finns risk för otydligheter när det gäller ansvarsfördelning och befogenheter inom regionens organisation. Dessutom har tidigare granskningar visat att det varit otydlig ansvarsfördelning mellan styrelsen och övriga nämnder samt att styrelsen inte säkerställt en tillräcklig beredning inför fullmäktiges beslut om reglementena.

Revisorerna har beslutat att genomföra en fördjupad granskning om tydlighet i reglering om ansvar och befogenheter. Granskningen gäller regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden.

1.2 Revisionsfråga

Är styrelsens, nämndernas, utskottens och beredningarnas verksamhetsområden och inbördes förhållanden tydligt reglerade utifrån kommunallagens och fullmäktiges krav?

1.3 Revisionskriterier

- Kommunallag (2017:725)
- Regioninterna styrdokument, främst reglemente för berörda granskningssubjekt
- Övriga relevanta styrdokument

1.4 Kontrollmål

Revisionsfrågan har besvarats utifrån nedanstående kontrollmål med utgångspunkt i revisionskriterierna:

1. Finns det brister eller risker i tydlighet i reglementenas reglering av ansvarsfördelningen mellan regionsstyrelsen och nämnderna?

2. I det fall regionstyrelsen eller nämnderna tillhandahåller tjänster åt annan styrelse eller nämnd är detta tydligt reglerat utifrån kommunallagens regler om inbördes förhållanden och styrelsen och nämndens ansvar för förvaltning av sina angelägenheter?
3. Finns det brister eller risker i regleringen av regionstyrelsens befogenhet enligt 6 kap. 8 § kommunallagen att fatta beslut om vissa särskilda förhållanden som rör nämnderna?
4. Finns det brister eller risker i regleringen av regionsstyrelsen och nämndernas utskott och beredningarnas uppdrag och befogenheter?

1.5 Avgränsning

Granskningen avgränsas till regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden, regionala utvecklingsnämnden samt deras utskott och beredningar. Regionledningsmötet, samverkansforum för vård och omsorg som ligger under hälso- och sjukvårdsnämnden, beredning för utbildning och kompetensförsörjning samt beredning för regional utveckling som ligger under regionala utvecklingsnämnden, omfattas inte av denna granskning. I tid avgränsas granskningen till styrdokument och regler som är giltiga år 2020.

1.6 Metod

Granskningen har genomförts primärt genom dokumentanalys och med kompletterande intervjuer.

Dokumentanalysen har genomförts genom insamling och analys av för granskningen relevant dokumentation, främst reglementen gällande för granskningssubjekten samt andra styrande dokument som har betydelse för analys av revisionsfrågorna.

Intervjuer har hållits med förvaltningscheferna för regionstyrelsens förvaltning, hälso- och sjukvårdsförvaltningen och regionala utvecklingsförvaltningen. Intervjuer har även genomförts med ekonomidirektören, regionjurist samt presidierna för styrelsen, regionala utvecklingsnämnden och hälso- och sjukvårdsnämnden.

Samtliga intervjuade har fått möjlighet att komma med synpunkter på rapportutkastet för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1 Styrelsens och nämndernas reglementen

Kontrollmål 1: Finns det brister eller risker i tydlighet i reglementenas reglering av ansvarsfördelningen mellan regionstyrelsen och nämnderna?

2.1.1 Iakttagelser

Reglering av styrelsens och nämndernas uppdrag

Regionens verksamhet regleras i regeringsformen, kommunallagen, förvaltningslagen offentlighet- och sekretesslagen och speciallagstiftning. Lagarna kompletteras med arbetsordningar, reglementen, delegationsordningar och andra styrdokument.

En nämnd eller styrelse har sitt uppdrag från fullmäktige. Det handlar om att genomföra det uppdrag som fullmäktige definierat till givna förutsättningar. Med uppdraget följer ett ansvar för nämnden och ledamöterna i nämnden. Nämndernas uppdrag framgår av dess reglemente, av kommunallagens grundläggande krav på nämnderna i bland annat 6 och 11 kap. kommunallagen samt dess särskilda självständighet i förhållande till övriga organisationen och omvärlden.

I reglementet för styrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden har fullmäktige beslutat om vilka befogenheter för styrelsen och nämnderna har. Enligt 6 kap. 44 § kommunallagen ska regionfullmäktige anta reglementen om nämndernas verksamhet och arbetsformer. Sveriges kommuner och regioner (SKR) har tagit fram ett underlag för reglementen för kommunstyrelsen och övriga nämnder. Underlaget utgår från gällande kommunallag. Något specifikt underlag för styrelse och övriga nämnder finns inte. Enligt SKR kan dock stora delar av underlaget som gäller för kommunstyrelsen och övriga nämnder användas av regioner. Styrelsens, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden reglementen är i stora delar baserade på detta underlag.

Regionstyrelsens reglemente

Regionstyrelsen är Region Västerbottens ledande politiska förvaltningsorgan. Av det av fullmäktige beslutade reglementet¹ framgår att styrelsen ska leda regionens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning. Styrelsen ansvarar vidare för beslut om samordning mellan nämnderna och gränsdragning mellan nämndernas kompetens. Styrelsen har det strategiska ansvaret för att en effektiv och ändamålsenlig organisation upprätthålls. Styrelsen ska enligt reglementet sörja för att organisationen är ändamålsenlig på ett övergripande plan. Styrelsen ska också samordna nämndernas verksamheter och bevaka gränsdragningsfrågor mellan nämnderna.

Utöver den övergripande lednings- och styrfunktionen framgår av reglementet att styrelsen har vissa särskilda uppgifter. Ett utdrag av dessa är:

¹ Reglemente för Regionstyrelsen, fastställt av landstingsfullmäktige 2018-06-19, reviderad 2019-06-18.

- Service - genomförande av regionkommunens fastighetsutvecklingsprojekt och förvaltning av regionkommunens fastigheter.
- Digitalisering och medicinsk teknik - stödja och bidra till digitalisering av regionens kärn- och stödprocesser samt ansvarar för forskning, utveckling, förvaltning och drift inom IT och medicinsk teknik.
- Forskning och innovation - leda och samordna regionkommunens forskning, innovation och utbildning.

Hälso- och sjukvårdsnämndens reglemente

Enligt hälso- och sjukvårdsnämndens reglemente² är nämnden verksamhetsansvarig för:

- sjukvård,
- primärvård som bedrivs i egen regi och i enlighet med styrelsens beställning,
- tandvård som bedrivs i egen regi och i enlighet med styrelsens beställning samt
- funktionshinder och habilitering.

Nämnden har vårdgivaransvar för den vård som regionen utövar i enlighet med hälso- och sjukvårdslagen och tandvårdslagen.

Regionala utvecklingsnämndens reglemente

Regionala utvecklingsnämnden ansvarar för det regionala tillväxtarbetet. Nämnden ska enligt reglementet³ ansvara för att ta fram strategier, planer och program för att samordna och utveckla det regionala tillväxtarbetet inom frågor och politikområden av betydelse för hållbar tillväxt och utveckling. Nämnden ska också samordna olika utvecklingsinsatser i länet. Vidare ska nämnden medverka och samordna processer kopplade till samhällsbyggnad och planering samt besluta om användningen av vissa statliga medel för regional utveckling. I detta ingår att analysera och följa upp resultat och effekter av utvecklingsarbetet i länet. Nämnden ska även ansvara för andra tillkommande regionala uppgifter från staten eller för uppgifter som regionfullmäktige och styrelsen väljer att uppdra till nämnden.

Nedan följer en närmare genomgång av de iakttagelser vi har gjort kring de områden där vi anser att det kan föreligga gränsdragningsproblem.

Regionstyrelsens ordföranden

Fullmäktiges reglemente för regionstyrelsen anger att styrelsens ordförande ska ha uppsikt över Region Västerbottens nämndförvaltning. I varken kommunallagen eller offentligt används begreppet "nämndförvaltning". Givet att begreppet saknar en definition blir användningen av det i reglementet otydlig eftersom det inte framgår om

² Reglemente för Hälso- och sjukvårdsnämnden, fastställt av regionfullmäktige den 2019-06-18.

³ Reglemente för Regionala utvecklingsnämnden, fastställt av regionfullmäktige den 2019-06-19.

det avser enbart nämnderna, nämndernas styrning av förvaltningen eller själva förvaltningarna.

Regionsjukvård

Det råder otydlighet gällande ansvarsfördelningen av regionsjukvården. Enligt fullmäktiges reglemente för hälso- och sjukvårdsnämnden ansvarar nämnden för verksamheten, men nämnden är inte avtalslutande part i regionsjukvårdsfrågor. Enligt reglementet för styrelsen ligger detta ansvar på styrelsen. Vi bedömer att detta riskerar leda till att nämnden inte kan leva upp till sitt vårdgivaransvar i tillräcklig utsträckning.

I samband med att styrelsen sluter avtal är hälso- och sjukvårdsnämnden skyldig att samverka med styrelsen och i vissa fall också med regionala utvecklingsnämnden. Det framgår inte i reglementet för hälso- och sjukvårdsnämnden vad "samverkan" innebär. Vi bedömer att detta är otydligt.

Organisatoriska förändringar

Av delegationsordningen för regionstyrelsen får regiondirektören fatta beslut som rör organisatoriska förändringar inom regionens förvaltningsorganisation som omfattar flera nämnders ansvarsområden och organisatoriska förändringar inom styrelsens förvaltning. Beslut som påverkar verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet får inte delegeras och ska beslutas av styrelsen i enlighet med bestämmelserna i kommunallagen. Enligt kommunallagen får regionfullmäktige besluta att styrelsen får fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet.

Det är oklart i vilken utsträckning fullmäktiges reglemente ger styrelsen befogenhet att fatta beslut rörande organisatoriska förändringar inom regionens förvaltningsorganisation. Den övergripande lednings- och styrfunktionen som framgår av reglementet ger visserligen styrelsen ett övergripande ansvar, men det är otydligt om styrelsen har befogenhet att genomföra organisatoriska förändringar inom regionens förvaltningsorganisation som omfattar flera nämnders ansvarsområden. Det innebär således att regiondirektören riskerar att fatta beslut på delegation som inte är förenligt med de av fullmäktige tilldelade befogenheter som anges i styrelsens reglemente. Det kan även medföra en risk avseende ansvarsfördelningen mellan styrelse och nämnder.

2.1.2 Sammantagen bedömning

Kontrollmålet bedöms ej vara uppfyllt.

Styrelsens och nämndernas reglementen innehåller otydligheter:

- Regionstyrelsens ordförande - Otydlighet rörande begreppet nämndsförvaltning.
- Regionsjukvård - Otydlighet med vad som avses med samverkan i hälso- och sjukvårdsnämndens reglemente.
- Organisatoriska förändringar - Styrelsens befogenhet att fatta beslut rörande organisationsförändringar inom andra nämnders verksamheter.

Vi bedömer att reglementena behöver vara tydligare kring formuleringarna om ansvar och befogenheter rörande de områden som tagits upp ovan. Styrelsen och nämnderna

behöver se över reglementena och lämna förslag till fullmäktige om revideringar för att säkerställa en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan styrelsen och nämnderna.

2.2 Reglering av övergripande serviceorganisation

Kontrollmål 2: I det fall regionstyrelsen eller nämnderna tillhandahåller tjänster åt annan styrelse eller nämnd är detta tydligt reglerat utifrån kommunallagens regler om inbördes förhållanden och styrelsen och nämndernas ansvar för förvaltning av sina angelägenheter?

2.2.1 Iakttagelser

Kommunalrättsliga utgångspunkter

Av fullmäktiges reglemente för regionstyrelsen följer att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Detta innebär inte att styrelsen har det primära verksamhetsansvaret överallt, utan att styrelsen mer har en sammanhållande roll. Styrelsens samordnande roll stadgas i 6 kap. 1 § kommunallagen. Varje nämnd har att följa sitt reglemente och sörja för en ändamålsenlig organisation. Enligt 6 kap. 6 § kommunallagen gäller att nämnderna var och en inom sitt område ska tillse att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Bestämmelserna påverkar nämndernas behov av att kunna leda, styra och kontrollera verksamheten. För att kunna ta ansvar måste beslut kopplat till att leda hanteras av nämnderna. Det handlar om förvaltningsfrågor, organisation kompetens med mera. Likaså behöver frågor om att styra hanteras. Det handlar om strategi, omvärldshantering, mål, inriktning med mera. Bestämmelserna innebär också att nämnderna själva alltid har att besluta om verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet.

De kommunalrättsliga förutsättningarna får påverkan på ansvaret för förvaltningen. I de fall en nämnd genom avtal eller på annat sätt bedriver sin verksamhet genom någon annan utförare måste nämnden tillförsäkra sig kontroll i fråga om ledning, styrning och uppföljning. Kontrollen måste vara i sådan omfattning att kraven på nämnden utifrån fullmäktiges mål och riktlinjer samt de grundläggande kraven i 6 kap. 3, 6 §§ kommunallagen, kan upprätthållas. Nämnden kommer avseende sina förvaltningsuppgifter alltid kvarstå som huvudman och har då att i alla lägen agera utifrån det ansvarsförhållandet.

Regionens serviceorganisation

Huvuddelen av den regionövergripande serviceorganisationen ligger inom styrelsens förvaltning så som fastighet, städ, transporter, IT och digitalisering. Inom styrelsens förvaltning finns även fyra centrala staber som ska arbeta regionövergripande och stödja nämndernas förvaltningar: ledningsstab, HR-stab, kommunikationsstab och ekonomistab.

I våra intervjuer med chefer och medarbetare inom regionala utvecklingsnämnden och hälso- och sjukvårdsnämnden framkommer synpunkter om att det uppdrag och ansvar

för den service som styrelsens serviceorganisation och centrala staber ska ge åt nämnderna inte är tillräcklig. Exempelvis menar de intervjuade att rollfördelningen mellan hälso- och sjukvårdsnämnden och den service som serviceorganisationen och de centrala staberna ska tillhandahålla rörande området digitalisering är otydlig. Enligt reglementet för hälso- och sjukvårdsnämnden ska nämnden inom ramen för sitt verksamhetsområde verka för digitalisering av kärn- och stödprocesser för att därigenom utveckla regionens tillgänglighet till en kostnadseffektiv hälso- och sjukvård.

Enligt reglementet för regionala utvecklingsnämnden ska nämnden inom ramen för sitt verksamhetsområde verka för att förverkliga nationella strategier för digitalisering utifrån regionala och lokala förutsättningar. Samtidigt ska styrelsen ansvara för att stödja och bidra till digitalisering av regionens kärn- och stödprocesser samt ansvara för forskning, utveckling, förvaltning och drift inom IT och medicinsk teknik. Reglementet anger att styrelsen ska samråda med hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden i fullgörandet av uppdraget. Ansvarsfördelningen inom området digitalisering bör således konkretiseras och tydliggöras för att förhindra otydlighet kopplat till ansvarsfördelning och roller.

2.2.2 Sammantagen bedömning

Kontrollmålet bedöms delvis uppfyllt.

Gränsdragning och rollfördelning mellan styrelsen och nämnderna rörande den övergripande serviceorganisationen är otydlig. Det gäller även styrelsens och nämndernas ansvar inom området digitalisering.

2.3 Styrelsens särskilda befogenheter enligt kommunallagen

Kontrollmål 3: Finns det brister eller risker i regleringen av regionstyrelsens befogenhet enligt 6 kap. 8 § kommunallagen att fatta beslut om vissa särskilda förhållanden som rör nämnderna?

2.3.1 Iakttagelser

Regionfullmäktige ansvarar enligt kommunallagen för beslut som rör regionens övergripande organisation och struktur. När en nämnd väl är bildad för att ansvara för ett visst verksamhetsområde har den en långtgående självständighet i att bedriva sin verksamhet, utifrån sitt ansvar mot regionfullmäktige. Det följer av såväl kommunallagen som regeringsformen. Reglerna finns till för att hantera frågor kring oberoende och objektivitet samt ansvarsfrågor. Enligt 6 kap. 3 § 1 st. kommunallagen beslutar nämnderna självständigt i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt fullmäktige och lag eller annan författning ska ha hand om. Med förvaltning avses den fortlöpande verksamheten och de beslut som är förenade med denna. Det handlar exempelvis om upphandling av varor och tjänster, anställning av personal etc. Utgångspunkten är alltså att nämnderna själva avgör hur verksamheten lämpligast ska bedrivas. Detta kopplar också till nämndernas ansvar för verksamheten inför fullmäktige, genom revisionsansvaret.

Nämnderna beslutar också i frågor som fullmäktige har delegerat till nämnden. Sådan delegation fastställs huvudsakligen genom nämndens reglemente, men det kan även

ges i form av särskilda delegationsbeslut. Ett lämnat uppdrag att besluta på delegation kan när som helst återkallas, antingen generellt eller för visst ärende. Fullmäktige kan dock vara förhindrad att i efterhand ändra eller ompröva det beslut som nämnden fattat med stöd av bemyndigandet, dels utifrån förvaltningsrättsliga regler men också utifrån att regionen blivit civilrättsligt bunden av de beslut som nämnden tidigare fattat.

Bestämmelsen ovan ger uttryck för nämndernas grundläggande behörighet och ansvar. hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden har ansvar att organisera sin verksamhet exempelvis genom anställning av personal eller genom avtal med extern part på ett sådant sätt att de förutsättningar som gäller för nämnderna efterlevs.

Enligt 6 kap. 1 § kommunallagen ska regionstyrelsen leda och samordna förvaltningen av regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Vidare ska styrelsen följa de frågor som kan inverka på regionens utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen kan påverka nämnderna genom beslut om rekommendationer, riktlinjer och liknande, men det sker då i kraft av den politiska tyngd som finns hos styrelsen. Vidare ska styrelsen enligt 6 kap 13 § kommunallagen särskilt ha hand om den ekonomiska förvaltningen, verkställa fullmäktiges beslut och i övrigt fullgöra de uppdrag som fullmäktige har lämnat över till styrelsen.

Enligt 6 kap 8 § kommunallagen stadgas att fullmäktige får besluta att styrelsen får fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet. Styrelsen får dock inte ges rätt att fatta beslut som rör andra nämnders myndighetsutövning, tillämpningen av lag eller ärenden som i övrigt rör enskilda. Bestämmelsen ger fullmäktige rätt att i vissa fall besluta om att ge styrelsen befogenheter att fatta beslut som annars skulle legat inom nämndernas förvaltning.

Styrelsen kan inte ges någon generell beslutanderätt utan fullmäktige måste ange de förhållanden som beslutanderätten ska omfattas av och fullmäktige kan inte bestämma att en nämnds beslut ska underställas styrelsen. Med särskilt angivna förhållanden avses exempelvis övergripande ekonomiska frågor som att fatta olika slags beslut för att få en ekonomi i balans, eller rörande övergripande beslut inom personal-, säkerhets-, och miljöområden. Syftet med regeln är att styrelsen ska erhålla ökade styrmöjligheter över nämnderna. För att balansera mot nämndernas självständighet krävs för dessa utökade styrmedel att fullmäktige anger vissa specifika förhållanden och tydliga ramar inom vilken styrelsen ska agera. Det är inte minst viktigt utifrån ansvars- och revisionssynpunkt.

I fullmäktiges reglemente för regionstyrelsens framgår att styrelsen med stöd av 6 kap 8 § kommunallagen ska fatta beslut i fullmäktiges ställe rörande följande ärenden:

- ärenden som rör ekonomiska beslut av övergripande karaktär,
- kortsiktiga beslut under pågående budgetperiod som föranleds av ekonomisk kris,

- strategiska beslut och riktlinjer som rör ekonomi, mänskliga rättigheter, investeringar, migration, säkerhet,
- avgörande frågor där två eller flera nämnder tvistar samt
- övergripande strategiska beslut som berör flera nämnder och eller bolag oaktat huruvida det rör en eller flera andra nämnders verksamhet

I våra intervjuer med chefer och medarbetare från regionala utvecklingsförvaltningen och hälso- och sjukvårdsförvaltningen har det framkommit att regionstyrelsens förvaltning inom vissa områden riskerar att agera på nämndens område och uppdrag utöver de områden som stadgas i 6 kap 8 § kommunallagen. Av de intervjuade har det lyfts fram att styrelsens förvaltning agerat i vissa sakfrågor som rör regionala utvecklingsnämndens verksamhetsområde. Synpunkter har även lyfts fram av de intervjuade att styrelsen har en tendens att agera på ett sätt som riskerar att inskränka nämndernas självständighet. Flera av de intervjuade anser att den nya organisationen med nya förvaltningar inte riktigt har satt sig och att ovan nämnda problematik är ett resultat av att det tidigare enbart fanns en förvaltning. Exempelvis har det förekommit att styrelsen har gett uppdrag direkt till nämnd när det rätteligen ska ha varit regionfullmäktige som ska ge uppdraget.

2.3.2 Sammantagen bedömning

Kontrollmålet bedöms ej uppfyllt.

Det finns risker i tillämpningen av regleringen av styrelsens befogenheter. I styrelsens reglemente framgår att styrelsen med stöd av 6 kap. 8 § kommunallagen får fatta beslut i fullmäktiges ställe i specifika ärenden. Syftet med 6 kap 8 § kommunallagen är inte att ersätta fullmäktige utan att ersätta vad respektive nämnd hade beslutat om.

För att styrelsen ska få ökade styrmöjligheter över andra nämnder kräver kommunallagen att fullmäktige anger vissa specifika förhållanden inom vilken man får fatta beslut inom en eller flera nämnders verksamhet. Av det av fullmäktige beslutade reglementet för regionstyrelsen framgår bland annat att styrelsen får fatta övergripande strategiska beslut som berör flera nämnder och/eller bolag. Det saknas tydliga ramar inom vilken styrelsen får fatta beslut inom nämnders verksamhet. Det riskerar att ge styrelsen för långtgående befogenheter vilket står i strid med kommunallagen. Särskilt styrelsens mandat att fatta *strategiska beslut och riktlinjer som rör ekonomi, mänskliga rättigheter, investeringar, migration, säkerhet, samt övergripande strategiska beslut som berör flera nämnder och eller bolag oaktat huruvida det rör en eller flera andra nämnders verksamhet* är alltför omfattande och svepande och ger därmed styrelsen en möjlighet att fatta beslut som är av principiell beskaffenhet.

Att det framgår tydliga ramar för styrelsens möjlighet att fatta beslut inom nämndernas verksamhetsområde är av särskilt stor vikt då otydligheter avseende vilka uppgifter som getts till styrelsen respektive nämnderna riskerar medföra att det blir oklart om det är

den aktuella nämnden eller styrelsen som bär ansvaret för eventuella uppkomna problem.

2.4 Styrelsens och nämndernas utskott och beredningar

Kontrollmål 4: Finns det brister eller risker i regleringen av regionstyrelsen och nämndernas utskott och beredningarnas uppdrag och befogenheter?

2.4.1 Iakttagelser

Det finns det ett antal utskott och andra forum under styrelsen och nämnderna. Av 3 kap. 5 § kommunallagen följer att fullmäktige får bestämma att en nämnd ska ha ett eller flera utskott. Om fullmäktige inte reglerat närmare i styrelsen eller nämnds reglemente om utskotten är det nämnden eller styrelsen själv som får bestämma om utskott ska finnas. En nämnd får själv tillsätta de nämndberedningar som behövs. En nämndberedning har enbart en beredande funktion och någon beslutanderätt kan inte delegeras till dem.

Kommunallagen innehåller begränsat med regler rörande utskott. Utskottens arbetsformer ska istället klargöras i nämndernas och styrelsens reglemente eller i särskild arbetsordning. Ett utskott kan aldrig ges ställning som nämnd utan utskottet kan enbart svara för beredning av ärenden och fatta beslut med stöd av delegation från nämnden. En nämnd har alltid ett självständigt ansvar som innebär att den exklusivt bestämmer vilken beslutanderätt som får delegeras till utskottet i enlighet med i delegeringsbestämmelserna i kommunallagen. Utskottets roll som delegat ska inte regleras i reglementet, utan i delegationsordningen som styrelsen eller nämnd fattar beslut om. I delegationsordningen ska även anges i vilken utsträckning beslut ska anmälas till styrelsen eller nämnden.

Nämndernas och styrelsens utskott

Enligt reglementet för regionala utvecklingsnämnden ska det finnas ett arbetsutskott, ett kollektivtrafikutskott och ett kulturutskott. Enligt reglementet för hälso- och sjukvårdsnämnden ska nämnden ha ett arbetsutskott, ett utskott för primärvård och tandvård samt ett utskott för funktionshinder och samverkan. I regionstyrelsens reglemente fastslås att styrelsen ska ha ett arbetsutskott samt att styrelsen även har rätt att tillsätta de ytterligare utskott som styrelsen bestämmer. Arbetsutskottet ska ha en beredande funktion i förhållande till styrelsen. Det framgår inte av regionala utvecklingsnämndens respektive hälso- och sjukvårdsnämndens reglemente. Den delegationsordning hälso- och sjukvårdsnämnden beslutat om beskriver vilka ärendegrupper arbetsutskottet samt utskottet för funktionshinder och samverkan får besluta om. Motsvarande uppgifter saknas för utskottet för primär- och tandvård. Den delegationsordning regionala utvecklingsnämnden beslutat om beskriver vilka ärendegrupper arbetsutskottet, kulturutskottet samt kollektivtrafikutskottet får besluta om.

Av uppdragsbeskrivningen för utskottet för funktionshinder och samverkan samt utskottet för primärvård och tandvård framgår utskottens uppdrag. Uppdragsbeskrivningarna är fastställda av hälso- och sjukvårdsnämnden. Av uppdragsbeskrivningen framgår att utskottet för funktionshinder och samverkan bland annat ska bereda ärenden för nämndens räkning, informera nämnden om den utveckling som utskottet ser inom sitt ansvarsområde samt bidra till nämndens interkontrollansvar genom att förse nämnden med det underlag och den information som nämnden behöver. Enligt uppdragsbeskrivningen för utskottet för primär- och tandvård som har beslutats av hälso- och sjukvårdsnämnden framgår att utskottet bland annat ska bereda ärenden inom utskottets områden för beslut i nämnden. Utskottet ska även för nämndens räkning sköta omvärldsbevakningen på området samt bereda strategisk planering för utskottets områden.

Enligt uppdragsbeskrivningen för kollektivtrafikutskottet som har beslutats av regionala utvecklingsnämnden framgår att utskottet bland annat ska upprätta mål för kollektivtrafiken i länet, upprätta budget för kollektivtrafiken i länet samt fatta beslut inom de ekonomiska ramar som ställs till kollektivtrafikutskottets förfogande. Utskottet ska även upprätta förslag till beslut om trafikplikt och taxor samt i förekommande fall besluta om allmän trafikplikt och justeringar av taxor. Kulturutskottets uppgifter är enligt den av nämnden fastställda uppdragsbeskrivningen att vara beredningsorgan till nämnden inom uppdraget att bedriva regional kulturverksamhet samt att verkställa av nämnden givna uppdrag inom verksamheten. Utskottet utövar även den politiska styrningen av Regionbibliotek Västerbotten och Film i Västerbotten.

Inom ramen för denna granskning har vi inte erhållit någon uppdragsbeskrivning avseende de arbetsutskott som ligger under styrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden. Vi har därför inte kunnat bedöma några eventuella brister eller risker av dessa. Gällande arbetsutskottet för regionala utvecklingsnämnden har vi erhållit information om att det inte finns någon uppdragsbeskrivning som reglerar deras uppdrag.

Intervjuer

I intervjuer med förvaltningschefer, medarbetare samt nämndernas och styrelsens presidium har det lyfts fram att utskottens roll har varit oklar. Utskotten har velat agera som nämnder och inte utifrån sin roll som beredande utskott. Eftersom ansvaret för beställning av primärvård och tandvård ligger på styrelsen kan det finnas problem med placeringen av utskottet för primär- och tandvård under hälso- och sjukvårdsnämnden. Detta framkommer i intervju med förvaltningschefer och övriga medarbetare. De intervjuade menar att det vore mer logiskt att utskottet istället ligger under styrelsen.

2.4.2 Sammantagen bedömning

Kontrollmålet bedöms delvis uppfyllt.

Utskottens uppdrag att bereda ärenden och i vissa fall fatta beslut framgår i reglementen och delegationsordningar. Av uppdragsbeskrivningen för kollektivtrafikutskottet framgår att utskottet bland annat ska upprätta mål för kollektivtrafiken i länet. Av 6 kap 37 §

kommunallagen framgår att en nämnd får uppdra åt ett utskott att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende. Delegeringsmöjligheten är dock begränsad enligt 6 kap 38 § kommunallagen och anger att beslutanderätten inte får delegeras när det bland annat rör ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Vår bedömning är att kollektivtrafikutskottets uppdrag i detta avseende strider mot kommunallagen. Det finns vidare en risk för att arbetsutskottets uppdrag är otydliga ifall det saknas särskilda regleringar genom uppdragsbeskrivningar eller motsvarande avseende deras uppdrag.

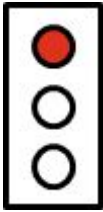
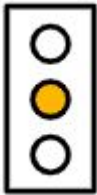
3. Revisionell bedömning

På uppdrag av revisorerna i region Västerbotten har PwC fått i uppdrag att genomföra en granskning av ansvar och befogenheter gällande styrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden. Granskningen syftar till att besvara revisionsfrågan: **Är regionstyrelsens, nämndernas och utskottens verksamhetsområden och inbördes förhållanden tydligt reglerade utifrån kommunallagens och fullmäktiges krav?**

Efter genomförd granskning gör vi den sammanfattande bedömningen att region Västerbotten verksamhetsområden och inbördes förhållanden inte uppfyller kommunallagens och fullmäktiges krav.

Den sammanfattande bedömningen baseras på bedömningar av respektive kontrollmål vilka sammanfattas nedan och återfinns i sin helhet under rubriken lakttagelser och bedömningar inom respektive kontrollmål.

3.1 Bedömningar mot kontrollmål

Kontrollmål	Kommentar	
Finns det brister eller risker i tydlighet i reglementenas reglering av ansvarsfördelningen mellan regionstyrelsen och nämnderna?	Ej uppfyllt Styrelsens och nämndernas reglementen innehåller otydligheter kopplat till ansvarsfördelningen mellan styrelsen och nämnderna.	
I det fall regionstyrelsen eller nämnderna tillhandahåller tjänster åt annan styrelse eller nämnd är detta tydligt reglerat utifrån kommunallagens regler om inbördes förhållanden och styrelsen och nämndens ansvar för förvaltning av sina angelägenheter?	Delvis uppfyllt Gränsdragning och rollfördelning mellan styrelsen och nämnderna gällande den övergripande serviceorganisationen samt området digitalisering är i vissa delar otydlig.	

Finns det brister eller risker i regleringen av regionstyrelsens befogenhet enligt 6 kap. 8 § KL att fatta beslut om vissa särskilda förhållanden som rör nämnderna?

Ej uppfyllt

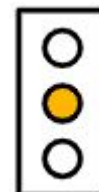
Det saknas tydliga ramar inom vilken styrelsen får fatta beslut inom nämnders verksamhet. Det riskerar att ge styrelsen för långtgående befogenheter vilket står i strid med kommunallagen.



Finns det brister eller risker i regleringen av regionstyrelsen och nämndernas utskott och beredningarnas uppdrag och befogenheter?

Delvis uppfyllt

Utskottens uppdrag är i vissa delar är otydliga då det saknas tydliga regleringar av deras uppdrag.



3.2 Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit av rapportens iakttagelser och bedömningar lämnar vi följande rekommendationer:

Regionstyrelsen:

- Se över formuleringarna i reglementet om ordförandens uppsikt över regionens "nämndförvaltning" och lämna förslag till fullmäktige så att de överensstämmer med kommunallagen och praxis.
- Utvärdera och lämna förslag till fullmäktige om hur reglementet kan förtydligas huruvida styrelsen har befogenhet att genomföra organisatoriska förändringar inom regionens förvaltningsorganisation som omfattar flera nämnders ansvarsområden.
- Utvärdera och lämna förslag till fullmäktige om hur reglementet kan förtydligas när det gäller styrelsens befogenheter att ta övergripande beslut i fullmäktiges ställe. Beslutsområdena behöver brytas ner och specificeras så att det blir mer konkret vad styrelsen får besluta om.
- Se till att det finns aktuell reglering av arbetsutskottets uppdrag.

Hälso- och sjukvårdsnämnden:

- Se över formuleringarna i reglementet om samverkan kring regionsjukvården med regionstyrelsen och lämna förslag till fullmäktige. Det bör framgå tydligare vad som avses med "samverkan".
- Se till att nämnden tillförsäkrar sig kontroll i fråga om ledning, styrning och uppföljning i de delar av verksamheten som utförs av servicefunktioner inom regionstyrelsens förvaltning.
- Se till att det finns aktuell reglering av arbetsutskottets uppdrag.

Regionala utvecklingsnämnden:

- Se till att nämnden tillförsäkrar sig kontroll i fråga om ledning, styrning och uppföljning i de delar av verksamheten som utförs av servicefunktioner inom regionstyrelsens förvaltning.
- Se till att det finns aktuell reglering av arbetsutskottets uppdrag.
- Se över uppdragsbeskrivningen för kollektivtrafikutskottet så att det överensstämmer med kommunallagens bestämmelser. Beslutanderätten får inte delegeras när det gäller ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet.

2021-

*Mathias
Westergaard-Nielsen*

Viktoria Högström Unell

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av region Västerbotten enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 14 juni 2020. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Bilaga

Förteckning över de dokument som ingått i granskningen

Chefsstruktur för Region Västerbotten
Delegationsordning hälso- och sjukvårdsnämnden
Delegationsordning regionala utvecklingsnämnden
Hälso- och sjukvårdsnämndens reglemente
Hälso- och sjukvårdsdirektörens vidaredelegationsordning
Regionala utvecklingsnämndens reglemente
Regionala utvecklingsdirektörens vidaredelegationsordning
Regionstyrelsens delegationsordning
Regionstyrelsens reglemente
Regiondirektörens vidaredelegationsordning
Samråd vård och omsorg - uppdrag
Uppdragsbeskrivning för Beredning för utbildning och kompetensförsörjning
Uppdragsbeskrivning för funktionshinder och samverkan
Uppdragsbeskrivning för kollektivtrafikutskottet
Uppdragsbeskrivning för kulturutskottet
Uppdragsbeskrivning för utskott för primärvård och tandvård
Överenskommelse om samverkan för regional utveckling 2019-2022