

Fördjupad granskning nr 12/2020

# Ansvar och befogenheter mellan förvaltningschefer år 2020

Februari 2021  
Viktoria Högström Unell och  
Mathias Westergaard-Nielsen, PwC  
Diarienummer: REV 29-2020

# Granskning om reglering av ansvar och befogenheter

Regionstyrelsens och nämndernas fördelning av  
ansvar och befogenheter mellan regiondirektören och  
övriga förvaltningschefer

Region Västerbotten  
Februari 2021

*Viktoria Högström Unell*

*Mathias Westergaard-Nielsen*



# Innehållsförteckning

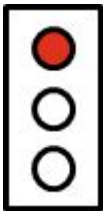
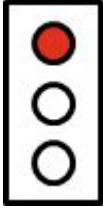
<b>Sammanfattning</b>	<b>2</b>
<b>Rekommendationer</b>	<b>4</b>
<b>1 Inledning</b>	<b>6</b>
<b>2. Iakttagelser och bedömningar</b>	<b>9</b>
<b>2.1 Reglering av ansvar och befogenheter</b>	<b>9</b>
<b>2.2 Reglering av ansvar och befogenheter mellan förvaltningscheferna</b>	<b>12</b>
<b>2.3 Regiondirektörens instruktion</b>	<b>13</b>
<b>2.4 Ansvar och befogenheter mellan regiondirektör och förvaltningschefer</b>	<b>15</b>
<b>2.5 Förvaltningschefernas ansvar och befogenheter i förhållande till nämnderna</b>	<b>16</b>
<b>2.6 Stöd och service som utförs av styrelsens förvaltning</b>	<b>17</b>
<b>3. Revisionell bedömning</b>	<b>19</b>
<b>Bilaga</b>	<b>23</b>
<b>Förteckning över de dokument som ingått i granskningen</b>	<b>23</b>

# 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 styrelsens och nämndernas reglering av förvaltningschefernas ansvar, befogenheter och inbördes förhållanden tydlig utifrån kommunallagen och fullmäktiges krav?**

Efter genomförd granskning gör vi den sammanfattande bedömningen att styrelsens och nämndernas reglering av förvaltningschefernas ansvar, befogenheter 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.

Kontrollmål	Kommentar	
Hur har regionstyrelsen och nämnderna reglerat ansvar och befogenheter för regiondirektör och förvaltningscheferna med utgångspunkt från kommunallagens krav på reglering av styrelsen och nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden samt gällande reglementen?	<b>Ej uppfyllt</b> Det saknas reglering i reglementena rörande vem som är anställningsmyndighet.	
Finns det brister eller risker i tydlighet i regionstyrelsens och nämndernas reglering av ansvar och befogenheter mellan regiondirektören och förvaltningscheferna?	<b>Ej uppfyllt</b> Det saknas reglering i instruktionen för regiondirektören eller annat styrdokument som fastställer att regiondirektören är chef över övriga förvaltningschefer.	

<p>Finns det brister eller risker i instruktionen för regiondirektören i förhållande till lag, ändamålsenlighet och i förhållande till regionstyrelsens och nämndernas ansvar för verksamhetsområden och inbördes förhållanden?</p>	<p><b>Ej uppfyllt</b> Regiondirektörens instruktion är otydlig gällande regleringen av förhållandet mellan regionstyrelsens och nämndernas ansvar för verksamhetsområden och inbördes förhållanden. Särskilt bör formuleringen kring regiondirektörens ansvar för regionens samlade förvaltning förtydligas och avgränsas.</p>	
<p>Finns det risk att regleringen av ansvar och befogenheter mellan regiondirektör och övriga förvaltningschefer kan inverka på nämndernas styrning, uppföljning och kontroll av sina verksamhetsområden?</p>	<p><b>Ej uppfyllt</b> Regleringen av förhållandet mellan regiondirektören och övriga förvaltningschefer och deras ansvar och befogenheter är otydligt. Det innebär att nämndernas möjligheter till styrning, kontroll och uppföljning påverkas negativt.</p>	
<p>Finns det en tydlig reglering av förvaltningschefernas ansvar och befogenheter i förhållande till nämndernas ansvar och befogenheter?</p>	<p><b>Uppfyllt</b> Bedömningen görs mot bakgrund av att det finns upprättade delegationsordningar som reglerar förvaltningschefernas beslutsbefogenheter.</p>	
<p>Har förvaltningscheferna i relation till regiondirektören och utifrån nämndernas ansvar och befogenheter, förutsättningar att påverka inriktning och omfattning av det stöd och service som tillhandahålls av regionstyrelsens förvaltning?</p>	<p><b>Ej uppfyllt</b> Det saknas reglering av de uppdrag som de centrala staberna och de administrativa stödfunktionerna ska tillhandahålla till nämnderna. Det är av särskilt stor vikt kopplat till ansvarsutkrävande mot nämnden. I dagsläget råder det en otydlighet kring vad de centrala staberna och de administrativa stödfunktionerna förväntas leverera till nämnd.</p>	

## Rekommendationer

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

### **Regionstyrelsen:**

- Se över reglementet och lämna förslag till fullmäktige så att det framgår att det är styrelsen som är anställningsmyndighet för förvaltningscheferna.
- Tydliggör regiondirektörens roll gentemot övriga förvaltningschefer. Det behöver framgå i instruktionen för regiondirektören att regiondirektören är chef över de andra förvaltningscheferna.
- Formuleringen om regiondirektörens ansvar för regionens "samlade förvaltning" bör förtydligas och avgränsas. Instruktionen behöver överensstämma med kommunallagens bestämmelser om direktörens ställning som chef för den förvaltning som finns under styrelsen.
- Klargör och formalisera uppdragen för de centrala staberna och stödfunktionerna. Krav och förutsättningar för de tjänster som ska utföras för andra nämnder bör vara tydligt dokumenterade. Detta behöver göras i samverkan med övriga nämnder.

### **Hälso- och sjukvårdsnämnden:**

- Se över reglementet och lämna förslag till fullmäktige så att det framgår att det är regionstyrelsen som är anställningsmyndighet för hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltningschef.
- Tydliggör hälso- och sjukvårdsdirektörens förhållande gentemot nämnden respektive regiondirektören. Hälso- och sjukvårdsdirektören har dubbla rapporteringsvägar. Nämnden bör därför vidta åtgärder för att öka sina möjligheter till styrning, kontroll och uppföljning.
- Samverka med regionstyrelsen för att klargöra och formalisera uppdragen för de centrala staberna och stödfunktionerna. Krav och förutsättningar för de tjänster som ska utföras åt nämnden bör vara tydligt dokumenterade.

### **Regionala utvecklingsnämnden:**

- Se över reglementet och lämna förslag till fullmäktige så att det framgår att det är regionstyrelsen som är anställningsmyndighet för regionala utvecklingsnämndens förvaltningschef.
- Tydliggör regionala utvecklingsdirektörens förhållande gentemot nämnden respektive regiondirektören. Regionala utvecklingsdirektören har dubbla

rapporteringsvägar. Nämnden bör därför vidta åtgärder för att öka sina möjligheter till styrning, kontroll och uppföljning.

- Samverka med regionstyrelsen för att klargöra och formalisera uppdragen för de centrala staberna och stödfunktionerna. Krav och förutsättningar för de tjänster som ska utföras åt nämnden bör vara tydligt dokumenterade.

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

I januari 2019 bildades Region Västerbotten. I samband med regionbildningen beslutade regionfullmäktige att varje nämnd skulle ha en egen förvaltning.

Regionen har fem egna nämnder och två gemensamma nämnder. Under respektive nämnd finns en förvaltning med en förvaltningschef med ansvar för nämndens förvaltning. I regionen ligger dock stora delar av resurserna för service som exempelvis fastighet, upphandling, IT och logistik samt staber och administration under regionstyrelsen. Övriga nämnder är nyttjare av dessa resurser, vilka då inte återfinns inom nämndernas egna förvaltningar.

Regiondirektören har en särskilt utpekad roll i förhållande till nämnderna och dess förvaltningar. Regiondirektören är, utöver att vara förvaltningschef under regionstyrelsen, enligt instruktionen för regiondirektören den högste tjänstepersonen inom regionen och ytterst ansvarig för regionens samlade förvaltning.

Regiondirektören har i förhållande till nämnderna också till uppgift att rekrytera nämndernas förvaltningschefer. I uppdraget ingår även en del andra arbetsgivarfrågor i förhållande till förvaltningscheferna.

Regionens revisorer ser risk för verksamhetsmässiga och formella brister i otydligheter när det gäller ansvarsfördelning och befogenheter inom regionens organisation. Inte minst handlar det om övriga nämnder och deras förvaltningschefer förutsättningar att säkerställa formerna för internt stöd och service från regionstyrelsens förvaltning. Det finns också risk för oklarheter kring regiondirektörens roll i förhållande till övriga förvaltningschefer.

Flera granskningar de senaste åren har visat att det varit otydlig ansvarsfördelning mellan styrelsen och övriga nämnder och mellan regiondirektören och övriga förvaltningschefer.

Mot denna bakgrund har revisorerna beslutat att genomföra granskning om tydlighet i reglering om ansvar och befogenheter mellan regiondirektören och förvaltningscheferna. Denna granskning gäller regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden.

## 1.2 Revisionsfråga

Är styrelsens och nämndernas reglering av förvaltningschefernas ansvar, befogenheter och inbördes förhållanden tydlig utifrån kommunallagens och fullmäktiges krav?

## 1.3 Revisionskriterier

- Kommunallag (2017:725)



- Regioninterna styrdokument, främst reglemente för regionstyrelsen, reglemente för regionala utvecklingsnämnden, reglemente för hälso- och sjukvårdsnämnden, instruktion för regiondirektören, delegationsordningar, vidaredelegationer, andra dokumenterade regleringar av förvaltningschefernas ansvar och befogenheter.

#### **1.4 Kontrollmål**

Revisionsfrågan kommer att besvaras utifrån nedanstående kontrollmål som har sin utgångspunkt i revisionskriterierna:

1. Hur har regionstyrelsen och nämnderna reglerat ansvar och befogenheter för regiondirektör och förvaltningscheferna med utgångspunkt från kommunallagens krav på reglering av styrelsen och nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden samt gällande reglementen?
2. Finns det brister eller risker i tydlighet i regionstyrelsens och nämndernas reglering av ansvar och befogenheter mellan regiondirektören och förvaltningscheferna?
3. Finns det brister eller risker i instruktionen för regiondirektören i förhållande till lag, ändamålsenlighet och i förhållande till regionstyrelsens och nämndernas ansvar för verksamhetsområden och inbördes förhållanden?
4. Finns det risk att regleringen av ansvar och befogenheter mellan regiondirektör och övriga förvaltningschefer kan inverka på nämndernas styrning, uppföljning och kontroll av sina verksamhetsområden?
5. Finns det en tydlig reglering av förvaltningschefernas ansvar och befogenheter i förhållande till nämndernas ansvar och befogenheter?
6. Har förvaltningscheferna i relation till regiondirektören och utifrån nämndernas ansvar och befogenheter, förutsättningar att påverka inriktning och omfattning av det stöd och service som tillhandahålls av regionstyrelsens förvaltning?

#### **1.5 Avgränsning**

Granskningen avgränsas till regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden samt regionala utvecklingsnämnden. 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 regiondirektör, hälso- och sjukvårdsdirektör samt regional utvecklingsdirektör. Intervjuer har även genomförts med stabsdirektören, ekonomidirektören, servicedirektören, FoU-direktör, stabschefen för hälso- och

sjukvårdsnämnden, regionala utvecklingsnämnden samt regionjurist. Styrelsens och nämndernas presidium har även blivit intervjuade.

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 Reglering av ansvar och befogenheter

*Kontrollmål 1: Hur har regionstyrelsen och nämnderna reglerat ansvar och befogenheter för regiondirektör och förvaltningscheferna med utgångspunkt från kommunallagens krav på reglering av styrelsen och nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden samt gällande reglementen?*

#### 2.1.1 Iakttagelser

Kommunallagen utgår från den politiska organisationen, inte från förvaltningsorganisationen. Det är därför inte möjligt att utgå ifrån förvaltningsorganisationen när en kommun organiserar sig eller försöker lösa förvaltningsövergripande frågor kopplat till t.ex. anställningsfrågor eller verksamhetens utförande. Den politiska organisationen är alltid utgångspunkten. I en politisk organisation är det de förtroendevalda som fattar de strategiska och övergripande besluten, vilket hänger samman med att det yttersta ansvaret också vilar på den politiska ledningen.

#### Regionstyrelsen

Regionstyrelsen ska enligt kommunallagen leda och samordna förvaltningen av regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Det är således ett lagstadgat ansvar för styrelsen att leda och samordna förvaltningen.

Styrelsen förfogar emellertid inte över några direkta maktmedel, då den utövar uppsikt över andra nämnders verksamhet, utan befogenheten innefattar i princip endast en rätt att till nämnderna lämna råd, anvisningar och förslag till åtgärder, som styrelsen anser bör vidtas. Om dessa inte följs och det finns behov av bindande direktiv, får styrelsen initiera ett ärende i fullmäktige som då kan ge nämnden ett direktiv, givet att detta faller inom fullmäktiges kompetens. Det finns dock möjlighet för fullmäktige att ge styrelsen mer direkta styrmöjligheter genom att styrelsen bemyndigas att fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet.

Beslutanderätten som kan delegeras av fullmäktige måste dock vara specificerad till vissa särskilda förhållanden enligt 6 kap. 8 § kommunallagen, exempelvis möjlighet att bestämma om övergripande frågor på personal-, säkerhets- och miljöområdet. Det kan också röra ekonomiska frågor som avser åtgärder för en ekonomi i balans. Denna möjlighet innebär att fullmäktige kan stärka styrelsens ledande roll i förvaltningen. Möjligheten att ge utökad beslutsbefogenhet utgör grunden för att regionerna i de flesta fall givit styrelsen ansvaret för den övergripande personalpolitiken. Det vill säga en möjlighet att utifrån ett övergripande perspektiv styra och leda personalfrågor, utan att ta ett direkt löpande personalansvar.

Regionstyrelsen ska ha en förvaltning och ska utse en direktör som ska ha den ledande ställningen bland de anställda och vara chef för den förvaltning som finns under

regionstyrelsen enligt 7 kap 1 § kommunallagen. Det åligger vidare styrelsen att i en instruktion fastställa hur direktören ska leda förvaltningen under styrelsen. Instruktionen ska också fastställa direktörens övriga uppgifter. Betydelsen av denna regel är att styrelsen alltid måste ha en egen förvaltning och är därför begränsad i sin möjlighet att få stöd och sköta sina uppgifter genom andra. Exakt hur den egna regionstyrelseförvaltningen ska vara utformad framgår dock inte av lag, utan är en bedömning som måste göras utifrån lokala förutsättningar och vilja.

### **Ansvar för personalpolitik**

Då regioner har stora möjligheter att organisera sina verksamheter på olika sätt finns det också flertalet alternativ för hur en region kan välja att placera huvudansvar för olika verksamheter. Detsamma gäller huvudansvar för den övergripande personalpolitiken, vilket innebär att någon annan nämnd än den vari medarbetare arbetar är ansvarig för den övergripande personalpolitiken.

Normalt tilldelas styrelsen det övergripande personalansvaret, utifrån kommunallagens särskilda regler för styrelsen. Det är en inskränkning i nämndernas självständighet. Reglerna handlar dock om övergripande frågor och medger inte att styrelsen ges en alltför ingripande roll i förhållande till nämndernas ansvar för förvaltningen. Detta följer också av Sveriges Kommuner och Regioners normreglemente som anger att vissa frågor har funnits lämpligare att koncentrera till regionstyrelsens ansvarsområde. Detta gäller mer övergripande personalpolitiska frågor som slutande av kollektivavtal, att avgöra frågor om tolkning och tillämpning av lag, avtal och andra bestämmelser rörande förhållandet mellan regionen som arbetsgivare och dess arbetstagare samt att besluta om stridsåtgärd.

### **Reglementen**

Enligt reglementet för regionstyrelsen framgår att styrelsen i fullmäktiges ställe ska fatta beslut i följande specifika grupper av ärenden oaktat att det rör en eller flera andra nämnder verksamheter. Dessa grupper är bland annat ekonomiska beslut av övergripande karaktär såsom anställningsstopp, strategiska beslut och riktlinjer som rör ekonomi och investeringar personal samt övergripande strategiska beslut som berör flera nämnder.

Enligt reglementet är styrelsen anställningsmyndighet för personal vid sin förvaltning. Styrelsen ska utse en regiondirektör och i en instruktion fastställa hur regiondirektören ska sköta förvaltningen under styrelsen. Styrelsen har hand om personalfrågor inklusive arbetsmiljöfrågor inom sitt verksamhetsområde och ansvarar för regionövergripande ärenden rörande förhållandet mellan regionen som arbetsgivare och dess arbetstagare. Styrelsen ska utifrån dess övergripande uppgifter i reglementet ansvara för samordningsträffar med nämndpresidierna och förvaltningscheferna. Det finns inget lagkrav för vem det är som anställer förvaltningschefer inom regionen. Nämndernas reglementen samt instruktionen för regiondirektören anger att det är regiondirektören

som ska anställa förvaltningscheferna. Det finns ingen uppgift om detta i reglementet för styrelsen.

Enligt reglementet för hälso- och sjukvårdsnämnden har nämnden verksamhetsansvar med där tillhörande personal- och arbetsmiljöansvar för verksamhetsområdena sjukvård, primärvård och tandvård. Nämnden är anställningsmyndighet för personal vid sin förvaltning och har hand om personalfrågor inklusive arbetsmiljöfrågor inom sitt ansvarsområde. Nämndens förvaltning ska ledas av en förvaltningschef. Förvaltningschefen ska rekryteras av regiondirektören i nära samråd med nämnden.

Enligt reglementet för regionala utvecklingsnämnden är nämnden anställningsmyndighet för personal vid sin förvaltning och har hand om personalfrågor inklusive arbetsmiljöfrågor inom sitt ansvarsområde. Nämndens förvaltning ska ledas av en förvaltningschef och förvaltningschefen ska rekryteras av regiondirektören i nära samråd med nämnden.

Region Västerbotten tillämpar enligt ovan nämnda reglementen rörande hälso- och sjukvårdsnämnden, regionala utvecklingsnämnden och styrelsen principen om en nämnd, en förvaltning. Respektive nämnd är anställningsmyndighet inom sitt verksamhetsområde. Om en region har en anställningsmyndighet innebär det att styrelsen eller nämnden formellt anställer all personal. Bortsett från att styrelsen har en viss övergripande roll för centrala personalpolitiska frågor så ansvarar nämnderna för personalfrågor inom sitt ansvarsområde. I många fall regleras att styrelsen ska ha ett visst övergripande ansvar för personalpolitiska frågor vilket följer av praxis och av regeln som möjliggör för fullmäktige att ge styrelsen viss övergripande beslutsrätt även gentemot övriga nämnder. Det under förutsättning att det i reglemente tydliggörs vilket ansvar respektive nämnd har inom sitt verksamhetsområde.

Enligt reglementet för hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden är nämnderna anställningsmyndighet inom sitt verksamhetsområde. Det är dock regiondirektören som enligt reglementet är den som anställer respektive nämnds förvaltningschef. Nämnderna anställer inte sin förvaltningsdirektör. Styrdokumenterna för regionala utvecklingsnämnden, hälso- och sjukvårdsnämnden och styrelsen bör därför justeras så att det tydliggörs vem som är anställningsmyndighet. Då regiondirektören anställer förvaltningscheferna ska det även återspeglas i regleringen av anställningsmyndighet i reglementena.

### *2.1.2 Sammantagen bedömning*

Kontrollmålet bedöms ej vara uppfyllt.

Av genomförd dokumentgranskning av respektive nämnds samt styrelsens reglementen framgår en otydlighet rörande vem som är anställningsmyndighet. Av nämndernas reglementen framgår att de är anställningsmyndigheter för sin verksamhet, men att det är regiondirektören som anställer förvaltningschefen för respektive nämnd. Respektive reglemente bör justeras så att det framgår att det är styrelsen som är anställningsmyndighet avseende förvaltningscheferna.

## 2.2 Reglering av ansvar och befogenheter mellan förvaltningscheferna

*Kontrollmål 2: Finns det brister eller risker i tydlighet i regionstyrelsens och nämndernas reglering av ansvar och befogenheter mellan regiondirektören och förvaltningscheferna?*

### 2.2.1 Iakttagelser

#### Regiondirektörens instruktion

Styrelsen har i regiondirektörens instruktion fastställt hur regiondirektören ska leda förvaltningen under styrelsen.<sup>1</sup> Av regiondirektörens instruktion framgår att regiondirektörens övergripande uppdrag är att med stor integritet stödja och biträda styrelsen i fullgörandet av dess uppdrag enligt vilket är stadgat i regionstyrelsens reglemente. Regiondirektören är regionens högsta tjänsteperson, högsta chef för styrelsens förvaltning och är "ytterst ansvarig för regionens samlade förvaltning". Enligt regiondirektörens instruktion ska regiondirektören rekrytera nämndernas förvaltningschefer. Rekryteringen ska genomföras i samråd med berörd nämnd. Förvaltningschefernas uppdrag ska främst hanteras av respektive nämnd.

Regiondirektören och de övriga förvaltningscheferna har det samlade ansvaret för beredning av ärenden till styrelsen och nämnderna enligt styrelsens och respektive nämnds reglemente. Regiondirektören är chef för regionstyrelsens förvaltning samt chef över övriga förvaltningschefer. Förvaltningscheferna ska därmed rapportera till både nämnden och till regiondirektören. Det är därför väsentligt att alla nämnders beslutbefogenheter rörande bland annat prioriteringar inom sina respektive ansvarsområden är tydliga för att ge balans mellan ansvar och befogenheter.

#### Övriga förvaltningschefer

Styrelsen eller nämnderna har inte fastställt instruktion för övriga förvaltningschefer. Det finns inget lagkrav på instruktion för förvaltningschefer. Det finns dock inget som hindrar styrelser och nämnder att upprätta instruktioner för övriga förvaltningschefer.<sup>2</sup> I regionens ledningssystem finns en riktlinje med benämningen Chefsstruktur Region Västerbotten, som är upprättad av HR-staben och beslutad av regiondirektören. Riktlinjen omfattar samtliga chefer på olika nivåer inom regionen. Syftet med riktlinjen är att tydliggöra chefsstruktur och chefstitlar samt ansvarsförhållanden för dessa roller inom Region Västerbotten. Utöver riktlinjen reglerar förvaltningschefernas vidaredelegation förvaltningschefernas arbetsuppgifter. Förvaltningschefernas enskilda anställningsavtal reglerar även ansvaret för respektive chefsroll ytterligare.

Enligt riktlinjen ska chefer i Region Västerbotten företräda arbetsgivaren i det dagliga arbetet med ansvar för verksamhet, ekonomi och medarbetare. I det ingår att arbeta mot regionens mål och värdegrund med stöd i aktuella chefskriterier. Styrande för uppdraget är enligt riktlinjen att verksamheten ska bedrivas enligt beslutad verksamhetsplan och inom angiven budgetram, att verksamheten följer aktuella lagar och avtal, att verksamheten följer beslut, planer, policys och riktlinjer, att följa delegations- samt

---

<sup>1</sup> Regiondirektörens instruktion fastställt av regionstyrelsen 2019-03-12.

<sup>2</sup> Prop. 2016/17:171 s. 202.

vidaredelegationsordningen och att följa avtal i övrigt som är tillämpbara inom verksamheten. I riktlinjen stadgas att hälso- och sjukvårdsdirektören, regionala utvecklingsdirektören samt regiondirektören utgör förvaltningschef i enlighet med kommunallagens terminologi och i huvudsak har ett strategiskt och taktiskt perspektiv över respektive delegerad del av tjänstepersonsorganisationen och ska rapportera direkt till politisk nämnd.

## Intervjuer

I våra intervjuer med förvaltningschefer framkommer synpunkter utifrån rollen som förvaltningschef. Detta bekräftas av andra chefer och medarbetare. De intervjuade menar att det föreligger svårigheter då förvaltningscheferna upplevs ha fler uppdragsgivare både av nämnd och regiondirektör. Förvaltningscheferna och dess medarbetare har även lyft fram att det uppstår problem kopplat till ansvar och befogenheter utifrån regiondirektörens roll som ansvarig chef för förvaltningscheferna då regiondirektör inte är direkt ansvarig över förvaltningschefens verksamhet.

I våra intervjuer med förvaltningschefer, dess medarbetare och presidierna för hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden framkommer synpunkter kring förvaltningschefernas ansvar mot respektive nämnd då det är regiondirektören och inte berörd nämnd som anställer sin förvaltningschef. De intervjuade anser att det uppstår problem kopplat till ansvar mellan förvaltningschef, nämnd och regiondirektör.

### 2.2.2 Sammantagen bedömning

Kontrollmålet bedöms ej uppfyllt.

Av hållna intervjuer med förvaltningschefer, presidium med nämnder och styrelsen samt med medarbetare framkommer det att det finns en otydlighet i styrelsens och nämndernas reglering av ansvar och befogenhet mellan regiondirektör och förvaltningscheferna som grundar sig i regiondirektörens roll. Någon reglering i instruktionen för regiondirektören eller annat styrdokument som utser regiondirektören till chef över förvaltningscheferna finns inte. Det saknas således politiskt beslut som utser regiondirektören till chef för förvaltningscheferna. Det dokument som finns är en riktlinje som är framtagen av HR-staben och antagen av regiondirektören själv. Regiondirektörens roll gentemot förvaltningscheferna måste således förtydligas och fastslås i politiskt forum.

## 2.3 Regiondirektörens instruktion

*Kontrollmål 3: Finns det brister eller risker i instruktionen för regiondirektören i förhållande till lag, ändamålsenlighet och i förhållande till regionstyrelsens och nämndernas ansvar för verksamhetsområden och inbördes förhållanden?*

### 2.3.1 Iakttagelser

Av instruktionen för regiondirektören framgår som ovan nämnt att regiondirektören med stor integritet ska stödja och biträda styrelsen i fullgörandet av dess uppdrag. Instruktionen är regiondirektören "ytterst ansvarig för regionens samlade förvaltning". Enligt instruktionen är det nämndernas uppdrag att besluta om förvaltningschefernas

uppdrag. Vad som omfattas av begreppet ansvarig för regionens samlade förvaltning är oklart. Styrelsen har det övergripande personalansvaret, i enlighet med kommunallagens särskilda bestämmelser för styrelsen. Det är en inskränkning i nämndernas självständighet, men inriktas på övergripande frågor och medger således inte att styrelsen ska få en alltför ingripande roll i förhållande till nämndernas ansvar för förvaltningen.

Enligt reglementet för regionstyrelsen ska styrelsen i en instruktion fastställa hur regiondirektören ska sköta förvaltningen under styrelsen. Enligt instruktionen för regiondirektören har regiondirektören ansvar för regionens samlade förvaltning och inte enbart förvaltningen under styrelsen enligt de av fullmäktige fastslagna reglementet. Utifrån kommunallagens bestämmelser om regiondirektören framgår som tidigare nämnt att regiondirektören ska ha en ledande ställning bland de anställda och vara chef för den förvaltning som finns under styrelsen. Det innebär att regiondirektören inte kan underordnas någon annan anställd. Det finns dock inget krav på att regiondirektören ska vara chef över de övriga förvaltningscheferna. I ansvaret som chef för förvaltningen inbegrips att ansvara för att förvaltningen bedrivs i enlighet med gällande lagar och föreskrifter. I regionens riktlinje för chefsstruktur framgår att regiondirektören har det yttersta tjänstepersonansvaret för regionens verksamheter samt är ansvarig chef för regionens tjänstepersonorganisation inom vilken förvaltningscheferna ingår.

Av regiondirektörens instruktion framgår inte huruvida regiondirektören är chef över förvaltningscheferna. Instruktionen anger enbart att regiondirektören är ytterst ansvarig för regionens samlade förvaltning, men inte hur styrelsens uppdrag och arbetsuppgifter är i relation till förvaltningscheferna. Det saknas också uppgift om hur förvaltningen under regiondirektören ska se ut och att regiondirektören är chef för de andra förvaltningscheferna. I regiondirektörens instruktion bör det klargöras och förtydligas hur förvaltningen under direktören ska se ut och om regiondirektören är chef för de andra förvaltningscheferna. Det framgår enbart av riktlinjen för chefsstruktur som är antagen av regiondirektören själv.

### *2.3.2 Sammantagen bedömning*

Kontrollmålet bedöms ej uppfyllt.

Instruktionen för regiondirektören är otydlig i regleringen av förhållandet mellan styrelsens och nämndernas ansvar för verksamhetsområden och inbördes förhållanden. Särskilt bör formuleringen kring regiondirektörens ansvar för regionens "samlade förvaltning" förtydligas och avgränsas då det finns risk att detta kan tolkas ha en vidare innebörd än den av kommunallagen stadgade ställningen som chef för den förvaltning som finns under styrelsen. Ansvaret mot förvaltningscheferna måste även tydliggöras i instruktionen för regiondirektören. I instruktionen bör det exempelvis klargöras och förtydligas hur förvaltningen under direktören ska se ut och om regiondirektören är chef för de andra förvaltningscheferna.



## 2.4 Ansvar och befogenheter mellan regiondirektör och förvaltningschefer

*Kontrollmål 4: Finns det risk att regleringen av ansvar och befogenheter mellan regiondirektör och övriga förvaltningschefer kan inverka på nämndernas styrning, uppföljning och kontroll av sina verksamhetsområden?*

### 2.4.1 Iakttagelser

Enligt kommunallagens och fullmäktiges reglementen har nämnderna ansvar för förvaltningen och den löpande verksamheten och ska verkställa fullmäktiges beslut. I praktiken är det de anställda som sköter det operativa arbetet, medan de förtroendevalda i varje nämnd har det yttersta ansvaret för nämndens verksamhet och beslutar i frågor om mål, inriktning, omfattning och kvalitet i verksamheten. Varje nämnd har ansvar för att ha den personal och tillhandahålla de resurser som behövs för att verksamheten ska fungera inom fastställda budgetramar. Skulle resurserna i en nämnd inte motsvara de behov som lagen eller fullmäktige kräver, är det nämndens uppgift att hantera frågan och vid behov gå till fullmäktige för att hantera förutsättningarna för nämnden för att klara verksamhetens behov.

De kommunalrättsliga bestämmelserna medför en skyldighet för nämnderna att kunna leda, styra och kontrollera sin verksamhet. För att kunna ta ansvar måste nämnderna hantera beslut kopplat till förvaltningsfrågor, organisation och kompetens, men även frågor om strategi, mål och inriktning. Det handlar om att styra och leda. Allt detta ligger också i linje med kommunallagens krav att nämnderna själva alltid har att besluta om verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet.

Hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden har ansvar för verksamhet som utförs i egen regi inom respektive ansvarsområde. Hälso- och sjukvårdsdirektören och regionala utvecklingsdirektören är förvaltningschefer under respektive nämnd. Det innebär att de ska leda respektive nämnds förvaltning, rapportera till nämnden och se till att de beslut som nämnden fattar verkställs. Samtidigt är regiondirektören chef för regionstyrelsens förvaltning samt chef över förvaltningscheferna enligt riktlinjen för chefsstruktur. Det betyder att förvaltningscheferna ska rapportera till både respektive nämnd och till regiondirektören. Förvaltningscheferna ligger organisatoriskt under respektive nämnd och inte under regionstyrelsens förvaltning. Enligt instruktion för regiondirektören ska regiondirektören, förutom att förvaltningscheferna ska anställas av regiondirektören i nära samråd med respektive nämnd, även hålla i medarbetarsamtal med nämndernas förvaltningschefer.

### 2.4.2 Sammantagen bedömning

Kontrollmålet bedöms ej uppfyllt.

Regleringen av ansvar och befogenheter mellan regiondirektören och övriga förvaltningschefer är otydlig. Samtidigt som varje nämnd ansvarar för sin verksamhet är regiondirektören chef över de andra förvaltningscheferna. Förvaltningscheferna har i sin tur två rapporteringsvägar: dels till regiondirektören, dels till ansvarig nämnd. Detta riskerar leda till att nämnderna inte kan styra, kontrollera och följa upp sina ansvarsområden i tillräcklig utsträckning.

## 2.5 Förvaltningschefernas ansvar och befogenheter i förhållande till nämnderna

*Kontrollmål 5: Finns det en tydlig reglering av förvaltningschefernas ansvar och befogenheter i förhållande till nämndernas ansvar och befogenheter?*

### 2.5.1 Iakttagelser

När fullmäktige beslutat om den politiska organisationen, genom att bestämma nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden, är det i nästa steg upp till nämnderna att bestämma formerna för sin egen förvaltning och de anställda för att kunna bedriva verksamheten. Här har nämnderna en betydande frihet att organisera sin verksamhet, men alltid med utgångspunkt för den av fullmäktige beslutade roll- och ansvarsfördelningen.

När det gäller rollfördelningen mellan förtroendevalda och anställda gäller att de förtroendevalda har att utgå från medborgarnas perspektiv och att se till helheten för regionen. I det ingår att kunna styra hur tjänstemannaorganisationen ska se ut och vilka uppgifter den ska ha. För att styrningen, ledningen och den representativa demokratin ska fungera krävs ömsesidig förståelse mellan den politiska organisationen och förvaltningen. I de anställdas roll ligger att ta professionell hänsyn till befintliga regelverk, såsom lagar, föreskrifter och interna riktlinjer och övriga omständigheter när de ska bereda och verkställa de politiska besluten.

Flera bestämmelser i kommunallagens sjätte kapitel är väsentliga för ansvaret för förvaltningen under nämnderna. Dels bestämmelsen om att nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen och dels att nämnderna ska se till att verksamheten bedrivs på ett tillfredsställande sätt. För att kunna uppfylla dessa delar behöver nämnderna ha kontroll över förvaltningen. Förvaltningscheferna ska leda nämndens förvaltning och rapportera till nämnden. Det är även förvaltningscheferna som ska se till att de beslut som nämnden fattar verkställs. En förvaltningschefs ansvar och uppgifter brukar regleras i anställningsavtal, styrdokument eller genom politiska beslut. Förutsättningar att delegera beslutanderätt slås fast i kommunallagen och delegeringar brukar sammanställas i en delegationsordning.

I våra intervjuer med förvaltningschefer och dess medarbetare framkommer att förvaltningschefernas ansvar och befogenheter mot respektive nämnds ansvar och befogenheter är en styrningsfråga mellan behörig nämnd och dess förvaltningschef. De dokument som vi har granskat bekräftar bilden. Av delegations- och vidaredelegationsordningar för hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden framgår i vilken omfattning förvaltningscheferna och andra delegater har beslutanderätt. Där framgår även i vilken omfattning som förvaltningschefen får vidaredelegera beslutsbefogenhet till annan anställd.

### 2.5.2 Sammantagen bedömning

Kontrollmålet bedöms uppfyllt.

De delegationsordningar som finns reglerar förvaltningschefernas beslutanderätt. Nämnderna skulle kunna anta instruktioner för förvaltningscheferna för att ytterligare

tydliggöra förvaltningschefernas uppdrag, ansvar och befogenheter. Det är dock inget lagkrav.

## 2.6 Stöd och service som utförs av styrelsens förvaltning

*Kontrollmål 6: Har förvaltningscheferna i relation till regiondirektören, och utifrån nämndernas ansvar och befogenheter, förutsättningar att påverka inriktning och omfattning av det stöd och service som tillhandahålls av regionstyrelsens förvaltning?*

### 2.6.1 Iakttagelser

Huvuddelen av den regionövergripande serviceorganisationen ligger inom styrelsens förvaltning. I denna omfattas fastighet, städ, transporter, IT och digitalisering. Det finns även fyra centrala staber som ligger inom styrelsens förvaltning som ska arbeta regionövergripande och stödja nämndernas förvaltningar. Dessa staber utgörs av ledningsstab, HR-stab, kommunikationsstab och ekonomistab. Var och en av de centrala staberna leds av varsin direktör som finns representerade i den centrala ledningsgruppen. Även förvaltningscheferna tillhör den centrala ledningsgruppen.

Det finns vissa risker som kan uppstå när stabs- och administrativa resurser knyts till en gemensam central förvaltning under styrelsen. Nämnderna samt dess förvaltning som ska ledas av förvaltningscheferna kan inte beslutsmässigt förfoga över de resurser, prioriteringar och kompetenser som de själva anser sig behöver. För att råda bot på den obalans som kan inträffa mellan ansvar och befogenheter är det viktigt att uppdragen till de centralt placerade staberna och de administrativa stödfunktionerna tydliggörs och formaliseras så att krav och förutsättningar för de tjänster som ska utföras för andra nämnder tydligt dokumenteras.

Regionens revisorer har i tidigare påpekat att förvaltningscheferna inte har haft möjlighet att påverka inriktning och omfattning av det stöd och service som tillhandahålls av styrelsens förvaltning och som nämnden är beroende av.<sup>3</sup>

Tidigare iakttagelser bekräftas av de intervjuer vi genomfört. I våra intervjuer med förvaltningschefer och dess medarbetare framkommer att det föreligger ottydligheter kring vad de centrala staberna förväntas leverera. De intervjuade menar att nämnderna inte blir garanterad leverans av kvalificerade stödfunktioner i den omfattning som krävs för att nämnden ska kunna uppfylla sitt ansvar. Nämnderna och dess ledamöter revideras löpande och ansvarsfrihet prövas likaså årligen av revisorer och fullmäktige. Skulle en brist uppstå hos berörd nämnd som är sprungen från det stöd som ska erhållas från den centrala administrationen under styrelsens förvaltning är nämndens ledamöter ansvariga. Styrelsen, regiondirektören, nämndernas förvaltningschefer eller övriga anställda kan inte hållas ansvariga.

---

<sup>3</sup> Se exempelvis Granskning av landstingets systematiska miljöarbete nr 04/2018, Uppföljande granskning av investeringsprocessen för fastigheter nr 07/2018 och Uppföljande granskning av hantering av avtal år 2019 nr 03/2019.

### 2.6.2 Sammantagen bedömning

Kontrollmålet bedöms ej uppfyllt.

Det råder otydlighet kring vad de centrala staberna och de administrativa stödfunktionerna förväntas leverera till nämnderna. Det krävs därför tydligare reglering av de uppdrag som staberna och stödfunktionerna ska tillhandahålla till nämnderna. Det är av särskilt stor vikt kopplat till ansvarsutkrävande mot nämnden.

Det finns vissa risker som kan uppstå när stabs- och administrativa resurser knyts till en gemensam central förvaltning under styrelsen. Nämnderna samt dess förvaltning som ska ledas av förvaltningscheferna kan inte beslutsmässigt förfoga över de resurser, prioriteringar och kompetenser som de själva anser sig behöver. För att råda bot på den obalans som kan inträffa mellan ansvar och befogenheter är det viktigt att uppdragen till de centralt placerade staberna och de administrativa stödfunktionerna tydliggörs och formaliseras så att krav och förutsättningar för de tjänster som ska utföras för andra nämnder tydligt dokumenteras.

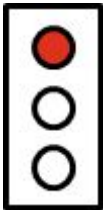
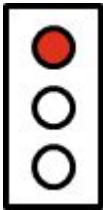
# 3. Revisionell bedömning

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 styrelsens och nämndernas reglering av förvaltningschefernas ansvar, befogenheter och inbördes förhållanden tydlig utifrån kommunallagen och fullmäktiges krav?

Vi bedömer att styrelsens och nämndernas reglering av förvaltningschefernas ansvar, befogenheter 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	
Hur har regionstyrelsen och nämnderna reglerat ansvar och befogenheter för regiondirektör och förvaltningscheferna med utgångspunkt från kommunallagens krav på reglering av styrelsen och nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden samt gällande reglementen?	<b>Ej uppfyllt</b> Det saknas reglering i reglementena rörande vem som är anställningsmyndighet.	
Finns det brister eller risker i tydlighet i regionstyrelsens och nämndernas reglering av ansvar och befogenheter mellan regiondirektören och förvaltningscheferna?	<b>Ej uppfyllt</b> Det saknas reglering i instruktionen för regiondirektören eller annat styrdokument som fastställer att regiondirektören är chef över övriga förvaltningschefer.	

<p>Finns det brister eller risker i instruktionen för regiondirektören i förhållande till lag, ändamålsenlighet och i förhållande till regionstyrelsens och nämndernas ansvar för verksamhetsområden och inbördes förhållanden?</p>	<p><b>Ej uppfyllt</b> Regiondirektörens instruktion är otydlig gällande regleringen av förhållandet mellan regionstyrelsens och nämndernas ansvar för verksamhetsområden och inbördes förhållanden. Särskilt bör formuleringen kring regiondirektörens ansvar för regionens samlade förvaltning förtydligas och avgränsas.</p>	
<p>Finns det risk att regleringen av ansvar och befogenheter mellan regiondirektör och övriga förvaltningschefer kan inverka på nämndernas styrning, uppföljning och kontroll av sina verksamhetsområden?</p>	<p><b>Ej uppfyllt</b> Regleringen av förhållandet mellan regiondirektören och övriga förvaltningschefer och deras ansvar och befogenheter är otydligt. Det innebär att nämndernas möjligheter till styrning, kontroll och uppföljning påverkas negativt.</p>	
<p>Finns det en tydlig reglering av förvaltningschefernas ansvar och befogenheter i förhållande till nämndernas ansvar och befogenheter?</p>	<p><b>Uppfyllt</b> Bedömningen görs mot bakgrund av att det finns upprättade delegationsordningar som reglerar förvaltningschefernas beslutsbefogenheter.</p>	
<p>Har förvaltningscheferna i relation till regiondirektören och utifrån nämndernas ansvar och befogenheter, förutsättningar att påverka inriktning och omfattning av det stöd och service som tillhandahålls av regionstyrelsens förvaltning?</p>	<p><b>Ej uppfyllt</b> Det saknas reglering av de uppdrag som de centrala staberna och de administrativa stödfunktionerna ska tillhandahålla till nämnderna. Det är av särskilt stor vikt kopplat till ansvarsutkrävande mot nämnden. I dagsläget råder det en otydlighet kring vad de centrala staberna och de administrativa stödfunktionerna förväntas leverera till nämnd.</p>	

### 3.2 Rekommendationer

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

#### **Regionstyrelsen:**

- Se över reglementet och lämna förslag till fullmäktige så att det framgår att det är styrelsen som är anställningsmyndighet för förvaltningscheferna.
- Tydliggör regiondirektörens roll gentemot övriga förvaltningschefer. Det behöver framgå i instruktionen för regiondirektören att regiondirektören är chef över de andra förvaltningscheferna.
- Formuleringen om regiondirektörens ansvar för regionens "samlade förvaltning" bör förtydligas och avgränsas. Instruktionen behöver överensstämma med kommunallagens bestämmelser om direktörens ställning som chef för den förvaltning som finns under styrelsen.
- Klargör och formalisera uppdragen för de centrala staberna och stödfunktionerna. Krav och förutsättningar för de tjänster som ska utföras för andra nämnder bör vara tydligt dokumenterade. Detta behöver göras i samverkan med övriga nämnder.

#### **Hälso- och sjukvårdsnämnden:**

- Se över reglementet och lämna förslag till fullmäktige så att det framgår att det är regionstyrelsen som är anställningsmyndighet för hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltningschef.
- Tydliggör hälso- och sjukvårdsdirektörens förhållande gentemot nämnden respektive regiondirektören. Hälso- och sjukvårdsdirektören har dubbla rapporteringsvägar. Nämnden bör därför vidta åtgärder för att öka sina möjligheter till styrning, kontroll och uppföljning.
- Samverka med regionstyrelsen för att klargöra och formalisera uppdragen för de centrala staberna och stödfunktionerna. Krav och förutsättningar för de tjänster som ska utföras åt nämnden bör vara tydligt dokumenterade.

#### **Regionala utvecklingsnämnden:**

- Se över reglementet och lämna förslag till fullmäktige så att det framgår att det är regionstyrelsen som är anställningsmyndighet för regionala utvecklingsnämndens förvaltningschef.
- Tydliggör regionala utvecklingsdirektörens förhållande gentemot nämnden respektive regiondirektören. Regionala utvecklingsdirektören har dubbla rapporteringsvägar. Nämnden bör därför vidta åtgärder för att öka sina möjligheter till styrning, kontroll och uppföljning.

- Samverka med regionstyrelsen för att klargöra och formalisera uppdragen för de centrala staberna och stödfunktionerna. Krav och förutsättningar för de tjänster som ska utföras åt nämnden bör vara tydligt dokumenterade.

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