

Regionstyrelsen och uppsiktsplikten

Dnr Rev 34-2013

Genomförd av: Revisionsenheten
Sofi Ericsson

Behandlad av Revisorskollegiet den 11 december 2013

1	Sammanfattning	3
2	Inledning	5
2.1	Bakgrund	5
2.2	Syfte	5
2.3	Metod och urval	6
2.4	Avgränsning	6
3	Definition, organisation och rutiner för uppsiktsplikten.....	7
3.1	Kommunallagen 6 kap 1 §.....	7
3.2	Krav på uppsiktens utformning	7
3.3	Regionstyrelsens reglemente	7
3.4	Organisation	8
3.4.1	Regionstyrelsens uppsikt över övriga nämnder och styrelser	8
3.4.2	Controlling en del av utvecklingsarbetet	8
3.5	Våra iakttagelser och kommentarer	9
4	Regionstyrelsen och regionfullmäktige	11
4.1	Regionstyrelsen och uppsiktsplikten.....	11
4.2	Informationsflöde	11
4.3	Utskottens ansvarsområden	12
4.4	Uppsiktsplikten och ägarbegreppet	12
4.5	Fullmäktiges roll.....	13
4.6	Våra iakttagelser och kommentarer	13
5	Avslutning.....	14
5.1	Slutsats.....	14
5.2	Bedömning	14
5.3	Rekommendationer	15

1 Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Västra Götalandsregionen har revisionsenheten genomfört en granskning av hur Regionstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt över övriga nämnder och styrelser.

Under 2012 lät Västra Götalandsregionens internrevisorer granska hur regionstyrelsen skötte sin uppsiktsplikt. De fann då att uppsikten kunde såväl utvecklas som förbättras. Bland annat pekade internrevisorerna på att regionstyrelsen utöver sitt uppdrag enligt kommunallagen 6 kap. 1—4 §§, även har ett omfattande operativt uppdrag. De menade att detta uppdrag riskerade att inkräkta på samordningsansvaret och ansvaret för uppsikten över övriga styrelser och nämnder. Sedan år 2012 har regionstyrelsen fått ansvar för ytterligare en verksamhet.

Enligt kommunallagen (KL) har regionstyrelsen en särställning i förhållande till övriga nämnder då den förutsätts ha en ledande och samordnande roll. Utan några specifika maktmedel är styrelsen ändå skyldig att hålla uppsikt över övriga nämnder samt de hel- eller delägda bolagen.

Enligt kommunallagen är uppsiktsplikten ett ansvar som vilar på hela regionstyrelsen. Varje ledamot har ansvar för att hålla sig informerad om de frågor som kan påverka regionens utveckling och dess ekonomiska ställning.

Vi konstaterar att de synpunkter och iakttagelser som internrevisionen lyfte i sin tidigare rapport inte har lett till några synliga förbättringar. Uppdraget har ännu inte diskuterats igenom av hela regionstyrelsen. Ägarutskottet, framför allt dess presidium, tar stort ansvar för uppsikten men några tydliga tecken på återrapportering av det arbetet har vi inte kunnat se.

Vi menar vidare att ägarbegreppet i styrmodellen ökar risken för att fördelningen av beslutsmandatet mellan regionstyrelsen och övriga nämnder och styrelser blir otydlig.

Att det nyligen framtagna förslaget till controllingbok i nuvarande inte är kopplad till regionstyrelsen ser vi som en brist.

Av vår granskning drar vi slutsatsen att kommunallagens krav enligt 6 kap 1 § inte tillämpas i tillräcklig omfattning. Regionens styrmodell med ägare, beställare och utförare innebär dessutom en stor risk för sammanblandning mellan regionstyrelsens ansvar utifrån kommunallagens mandat och vad ledamöter i nämnder och styrelser uppfattar att styrelsen och dess utskott har rätt att besluta om.

Vår bedömning:

- Regionstyrelsen i sin helhet utövar inte i tillräcklig omfattning sitt ansvar enligt kommunallagen 6 kap 1 §
- Regionkansliets arbete med att utveckla controlleruppdraget kan stärka strukturen för uppsikten, men hur controllergruppens analyser och bedömningar ska återkopplas till hela regionstyrelsen behöver förtydligas.

Bedömningsgrunder:

- Det saknas en tydlig definition av vad regionstyrelsens uppsiktsplikt innebär.
- Regionstyrelsens arbetssätt för att utöva sin uppsikt kan utvecklas och stärkas.
- Controllinggruppens nya arbetssätt är en god grund för regionstyrelsens uppsikt, men kopplingen mellan gruppens arbete och regionstyrelsen behöver stärkas.
- Regionstyrelsens återrapporering till regionfullmäktige om verksamhetens utveckling kan stärkas för att förtydliga regionfullmäktiges styrning av nämnder och styrelser.
- Varje ledamot i regionstyrelsen bör uppmärksammas på sitt ansvar för uppsiktsplikten.

Utifrån vår granskning vill vi lämna följande rekommendationer:

- Regionstyrelsen bör klargöra vad fullgörandet av uppsikten innebär för styrelsen som helhet och för varje enskild ledamot.
- Regionstyrelsen bör även klargöra vilken information, redovisning och uppföljning den anser sig behöva för att kunna sköta sin uppsiktsplikt.
- För att samtliga ledamöter ska tillförsäkras en tillräckligt god information om utvecklingen i nämnder och styrelser bör regionstyrelsen aktualisera frågan om en systematisk återrapporering av ärenden och föredragningar till styrelsen och övriga nämnder och styrelser,
- Regionstyrelsen bör justera uppdraget i dokumentet "Uppgiftsområden för regionstyrelsens ägarutskott" så att det blir tydligt att regionstyrelsen har ansvaret för uppsikten och att utskottet i sin tur har ansvar för att kontinuerligt och systematiskt återrapporera till regionstyrelsen om utvecklingen i övriga nämnder och styrelser.
- Regionstyrelsen bör diskutera hur enskilda ledamöters kunskaper om nämnder och styrelser förs vidare till övriga ledamöter på ett relevant och effektivt sätt.
- Regionstyrelsen bör ta upp frågan om ansvarsfördelningen mellan utskotten och regionstyrelsen i sin helhet.
- Regionstyrelsen och övriga nämnders presidier bör diskutera och klargöra begreppen ägare och ägarstyrning, och samtidigt klara ut hur uppsikten över övriga nämnder och styrelser bör genomföras.
- Regionstyrelsen bör tillsammans med regionfullmäktiges presidium diskutera hur styrelsens återrapporeringen av betydelsefull information om verksamheten ska gå till. I detta sammanhang bör även ägarbegreppet diskuteras.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Enligt kommunallagen (KL) har regionstyrelsen en särställning i förhållande till övriga nämnder då den förutsätts ha en ledande och samordnande roll. Utan några specifika maktmedel är styrelsen ändå skyldig att hålla uppsikt över övriga nämnder samt de hel- eller delägda bolagen.

Skriften God revisionssed i kommunal verksamhet från år 2010 säger att uppsiktsplikten har stor betydelse för ägarstyrningen i bolagen¹ och för kontrollen av regionens förvaltning.

I uppsiktsplikten ligger att kontrollera:

- att de olika nämnderna/styrelserna och bolagen bedriver sina verksamheter i linje med fullmäktiges mål och riktlinjer
- att lagar, författningar och förordningar efterlevs
- att den ekonomiska förvaltningen är effektiv och säker

Under 2012 lät Västra Götalandsregionens internrevisorer granska hur regionstyrelsen skötte sin uppsiktsplikt. De fann då att uppsikten kunde såväl utvecklas som förbättras. Bland annat pekade internrevisorerna på att regionstyrelsen utöver sitt uppdrag enligt kommunallagen 6 kap. 1—4 §§, även har ett omfattande operativt uppdrag. De menade att detta uppdrag riskerade att inkräkta på samordningsansvaret och ansvaret för uppsikten över övriga styrelser och nämnder. Sedan år 2012 har regionstyrelsen fått ansvar för ytterligare en verksamhet.

2.2 Syfte

Granskningens syfte är att beskriva och analysera hur regionstyrelsen utövar sin uppsikt och om det sker på ett tillfredsställande sätt.

Följande revisionsfrågor ska besvaras:

- Hur definierar regionstyrelsen sin uppsiktsplikt?
- Hur organiserar styrelsen arbetet med uppsikten?
 - o Finns det särskilda möten, dialogfora och rapporteringsrutiner?
 - o Finns det ändamålsenliga riktlinjer och instrument för att utöva uppsikt?
 - Är dessa tydliga och kommunicerade?
- Vilken inriktning har uppsikten?
 - o Verksamhet, ekonomi, styrning, regiongemensamma riktlinjer?
 - o Är metoder och arbetssätt dokumenterade och tydliga?
 - Ger metoderna kunskap om nämnder och styrelserns arbete med:
 - Den interna kontrollen
 - Verkställandet av fullmäktiges uppdrag i övrigt
 - o Är resultatet tydligt dokumenterat och kommunicerat?
- Hur sker återkoppling till regionfullmäktige?
 - o Hur har regionstyrelsen agerat med anledning av sina iakttagelser från uppsikten?

¹ Här avses styrningen av bolag.

- Deltar samtliga ledamöter i uppdraget att utöva uppsikt?
 - o Hur informeras de ledamöter som eventuellt inte deltar?
 - o Hur ser regionstyrelsen på eventuella personunioner mellan ledamöter i regionstyrelsen och ledamöter i övriga nämnder och styrelser?
- Är regionstyrelsens uppsiktsplikt känd och accepterad av övriga nämnder och styrelser?

2.3 Metod och urval

Granskningen bygger på dokumentstudier och intervjuer med representanter för controllinggruppen, processledning uppföljning (nuvarande enheten för controlling och uppföljning), controller vid HR-strategiska avdelningen, controller vid hälso- och sjukvårdsavdelningen samt regiondirektören, dessutom regionstyrelsens presidium, fem regionstyrelseledamöter samt regionfullmäktiges presidium.

2.4 Avgränsning

Granskningen har avgränsats till regionstyrelsens uppsikt över övriga styrelser och nämnder. Uppsikten över bolag och stiftelser har inte granskats.

Texten är avstämd med handläggare på SKL:s avdelning för revision.

3 Definition, organisation och rutiner för uppsiktsplikten

Följande frågor ska besvaras i avsnittet:

- Hur definierar regionstyrelsen sin uppsiktsplikt?
- Hur organiserar styrelsen arbetet med uppsikten?
 - o Finns det särskilda möten, dialogfora och rapporteringsrutiner?
 - o Finns det ändamålsenliga riktlinjer och instrument för att utöva uppsikt?
 - Är dessa tydliga och kommunicerade?
- Vilken inriktning har uppsikten?
 - o Verksamhet, ekonomi, styrning, regiongemensamma riktlinjer?
 - o Är metoder och arbetssätt dokumenterade och tydliga?
 - o Ger metoderna kunskap om nämnder och styrelsers arbete med:
 - Den interna kontrollen
 - Verkställandet av fullmäktiges uppdrag i övrigt
- Är resultatet tydligt dokumenterat och kommunicerat?

3.1 Kommunallagen 6 kap 1 §

Kommunallagen 6 kap 1 § säger: *"Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet."*

I kommentarerna till 6 kap. 1§ framgår också: *"Med styrelsens ledande ställning följer att den har till uppgift att skaffa sig en överblick över övriga nämnders verksamhet. Man måste dock observera att kommunallagen inte ger styrelsen några extrema maktmedel. Uppsikten måste i princip anses vara begränsad till en rätt att göra påpekanden, lämna råd och anvisningar samt, om det är nödvändigt, se till att fullmäktige i sin egenskap av högsta beslutande organ ingriper."*²

3.2 Krav på uppsiktens utformning

Kommunallagen säger inget om hur styrelsen ska utforma sin uppsikt. Det är upp till varje styrelse att själv skapa ändamålsenliga arbetsformer. Dock ska uppsikten pågå löpande under hela året.

I en PM angående uppsiktsplikten tolkar SKL:s jurister att omfattningen av uppsikten *"främst handlar om att göra en övergripande granskning av verksamheternas legalitet, effektivitet, budgetstyrning och ekonomi i stort, alltså en uppsikt som bör vara likformig och normalt inte omfatta detaljer."*³

3.3 Regionstyrelsens reglemente

Enligt regionstyrelsens reglemente⁴ innebär dess ägar- och styrfunktion

- att ha uppsikt över verksamhet och ekonomi i regionens nämnder och företag,
- att svara för att fullmäktiges mål och planer för verksamhet och ekonomi efterlevs,

² Kommunallagen – kommentarer och praxis, 2006, s. 281

³ PM författat av SKL, daterat 2013-09-19

⁴ § 5, antaget 101019

- att utfärda de direktiv till övriga nämnder och styrelser som följer av styrelsens roll att leda, samordna och ha uppsikt.

Utöver vad som nämns om KL 6:1 i reglementet har regionstyrelsen inte i någon större utsträckning diskuterat eller konkretiserat vad uppdraget innebär.

3.4 Organisation

3.4.1 Regionstyrelsens uppsikt över övriga nämnder och styrelser

Regionstyrelsen håller uppsikt över övriga nämnder och styrelser via:

- Månadsvisa redogörelser i snabbfakta
- Avvikelserapporter
- Regiondirektörens redovisningar vid regionstyrelsens sammanträden
- Ägarutskottets möten med nämnder och styrelser
- Delårsrapporter
- Årsredovisning

Strukturen utgår från regionfullmäktiges budgetbeslut. Det är utgångspunkten för analysen och bedömningen av hur nämnder och styrelser utvecklas.

3.4.2 Controlling en del av utvecklingsarbetet

Granskningen visar att regionstyrelsens förvaltning inte har några särskilda rutiner för hur uppsikten över övriga nämnder och styrelser ska skötas.

Det finns emellertid generella rutiner för rapportering till regionstyrelsen och dess utskott och enligt uppgift ska både rutiner och rapportinnehåll ha utvecklats på senare tid. Enligt tjänstemän och förtroendevalda ska dessa rutiner ha bidragit till att styrelsens förutsättningar att styra och leda verksamheten blivit bättre.

På regiondirektörens uppdrag har regionkansliet börjat förstärka controllingverksamheten i regionen. Det är en del i kansliets arbete med att utveckla struktur och underlag för regionstyrelsens uppsikt. Controllingen är i första hand en del av ägarstyrningen och ska fungera som en länk ut till verksamheterna. Viss controlling från regionkansliet finns redan. Enligt uppgift har controllinggruppens tidigare möten med verksamheterna handlat om följsamhet mot budgeten och värdering av verksamheternas måluppfyllelse.

För att controllinggruppen ska kunna arbeta bredare än tidigare ska den bestå av tjänstemän från ekonomiavdelningen, hälso- och sjukvårdsavdelningen och HR-strategiska avdelningen. Det är nödvändigt med en bred representation eftersom controllingen framgent ska ha en helhetssyn på verksamheterna - inte enbart ett ekonomiperspektiv. På sikt ska även andra discipliner kunna involveras i arbetet.

Controllinggruppen ska analysera verksamheterna och dokumentera sina iakttagelser löpande och strukturerat i en så kallad controllingbok. Samtliga verksamheter ska granskas och analyseras utifrån olika parametrar, fastställda av regionledningen. Detta ska bygga på underlag från respektive verksamhet och från vad gruppen själv arbetar fram. Varje månad görs en controllingrunda med

varierande fokusområden fastställda av regionledningen⁵. Resultaten från mötena dokumenteras sedan i controllerboken. Bedömningarna sammanställs och lämnas till regionledningen som underlag för beslut om eventuella åtgärder.

Samtliga verksamheter, ca 45 stycken, ska bedömas:

- Förstärkt controlling (8 – 10 årliga träffar med controllinggruppen)
- Fördjupad controlling (4 – 6 årliga träffar med controllinggruppen)
- Normal controlling (2-3 träffar per år)

Bedömningen ska göras utifrån fem eller fler gemensamt fastställda nyckeltal. Efter controllingrundan får respektive förvaltningschef ta del av bedömningen och lämna förslag på åtgärder för bättre måluppfyllelse och effektivitet. Bedömningen styr hur ofta verksamheterna förväntas träffa controllinggruppen. För verksamheter av stor betydelse för regionen, som Sahlgrenska universitetssjukhuset, kommer controllingen alltid att vara fördjupad eller förstärkt.

Controllingboken ska vara underlag för beslut om eventuella åtgärder och ska innehålla en sammanställning för samtliga verksamheter samt en bedömning utifrån en särskildt fastställd skala. I övrigt ska boken innehålla respektive förvaltnings åtgärdsplaner innehållande aktiviteter, ansvar och tidsplan. Dess struktur är tänkt att underlätta för respektive ledning att värdera verksamhetens utveckling och de eventuella behov av ytterligare åtgärder som kan finnas.

3.5 Våra iakttagelser och kommentarer

Regionstyrelsen har inget konkret stöd i varken lag eller andra nationella rekommendationer för hur uppsikten ska utformas och utövas. Regionstyrelsen själv, har inte heller på något tydligt sätt definierat uppsikten och angett hur den ska utövas. Det är därför mycket viktigt att regionstyrelsen klargör innebörden av uppsiktsplikten och utformar tydliga rutiner och riktlinjer för hur den ska utformas och utövas. Detta underlättar för såväl styrelsens ledamöter som för tjänstemän liksom övriga nämnder och styrelser, att inse hur de ska förhålla sig till uppdraget och inte riskerar att styra på ett sätt som strider mot kommunallagens intentioner.

Uppsiktsplikten anses fullgjord med den rapportering och de föredragningar som lämnas till styrelsen. Inflödet av information är stort. I vilken mån informationen är tillräcklig har styrelsen inte diskuterat. Vi noterar att det finns rutiner för hur regionkansliet följer regionens olika verksamheter och rapporterar till regionstyrelsen och dess utskott.

Generellt förbättrings- och utvecklingsarbetet i controlling, rapporteringen och beredning av ärenden, sker i stor utsträckning på initiativ från regionkansliet. Tjänstemännen har inte något uttalat uppdrag för att utveckla rutiner för uppsikten. Det nu pågående utvecklingsarbetet är enligt vår mening positivt och kommer att stärka regionstyrelsens uppsikt. Vi noterar dock att i underlaget för controllingprojektets informationsprocess saknas såväl regionstyrelsen som övriga nämnder och styrelser. Vi noterar även att rapporteringen i ägarutskottet inte på ett strukturerat sätt förs vidare till hela regionstyrelsen. Det är mycket viktigt att alla ledamöter i styrelsen goda förutsättningar att utöva sin uppsikt.

⁵ Regionledningen avser i detta fall tjänstemannaledningen.

Förtroendevalda har det yttersta ansvaret för att verksamheterna bedrivs ändamålsenligt och med god ekonomisk hushållning. För att aktualisera frågan om hela styrelsens ansvar rekommenderar vi att regiondirektören tar upp frågan i regionstyrelsen.

Det är viktigt att återrapportering till nämnder och styrelser ingår i controllinggruppens utvecklingsarbete. Återrapportering till nämnder och styrelser ger bättre förutsättningar för nämnder och styrelser att kunna stärka sin interna styrning och kontroll. Då blir, enligt vår mening, även dialogen mellan nämnder och styrelser och deras förvaltningar tydligare, vilket i sin tur leder till att även beslut och åtgärder för att komma tillrätta med eventuella avvikelser blir tydligare.

4 Regionstyrelsen och regionfullmäktige

Följande frågor ska besvaras i avsnittet:

- Hur sker återkoppling till regionfullmäktige?
- Hur har regionstyrelsen agerat med anledning av sina iakttagelser inom uppsikten?
- Omfattas hela regionstyrelsen eller bara en del - hur informeras i så fall övriga ledamöter?
- Hur ser regionstyrelsen på eventuella personunioner mellan regionstyrelsen respektive ledamöter i övriga nämnder och styrelser?
- Är regionstyrelsens uppsiktsplikt känd och accepterad/respekterad av övriga nämnder och styrelser?

4.1 Regionstyrelsen och uppsiktsplikten

Regionstyrelsens ledamöter har inte i någon vidare utsträckning diskuterat vad deras ansvar enligt KL 6:1 innebär och hur det bör utformas. Enligt vår granskning är det ägarutskottet som huvudsakligen ansvarar för uppsikten. I dokumentet "Uppgiftsområden för regionstyrelsens ägarutskott" står att läsa att utskottet har ansvar för *"att utöva uppsikt genom att följa upp och utvärdera nämnder, styrelser och bolag och att agera med ledning av information och för helhetens bästa."*⁶ Där står även att det är ägaren tillika regionfullmäktige som har det yttersta ansvaret. Några krav på återrapporteringen till hela regionstyrelsen eller till regionfullmäktige finns inte i dokumentet.

Ägarutskottets presidium, tillika regionstyrelsens presidium, ska följa samtliga regionens verksamheter ur både ekonomiskt och verksamhetsmässigt perspektiv. Att det är samma personer ses både som en för- och nackdel av de intervjuade. Fördelen är att regionens styrmodell ger utskottet ansvar i ett stort antal frågor, vilket avlastar regionstyrelsen. Nackdelen är att det därmed blir utskotten som tar del av informationen, och att det finns risk för att den inte går vidare till hela regionstyrelsen.

Många av styrelsens övriga ledamöter har uppdrag i andra nämnder och styrelser. Deras kunskap om specifika verksamheter kommer hela styrelsen till del främst när sakfrågor diskuteras. Ingen av de intervjuade ledamöterna tycker att de har problem med att skilja på sina roller, som exempelvis att vara ordförande för en nämnd/styrelse och ledamot i regionstyrelsen.

Personsamband mellan utskott och styrelsen och mellan styrelsen och övriga nämnder och styrelser är enligt en del intervjuade en trygghet, för det ger kunskaper om regionens verksamheter. Övriga ledamöter kan därmed vid behov få den information de behöver.

4.2 Informationsflöde

Regionstyrelsen skulle kunna vara tydligare med att ange vilket underlag den vill ha från tjänstemännen, menar de vi intervjuat. Ibland kan man få uppfattningen att det är tjänstemännen som väljer ut informationen. De förtroendevalda har själva inte

⁶ Fastställt av regionstyrelsen 2011-04-05

diskuterat om det är rätt information de får för sitt uppdrag. De är emellertid nöjda med den information de får för närvarande.

Det mer strukturerade sätt att informera som regionkansliet idag tillämpar har lett till att framför allt ägarutskottet kunnat agera snabbare när en nämnd eller styrelse har haft svårigheter. Ett exempel är ägarutskottets överläggningar med de nämnder och styrelser som har svårt att nå balans i sina ekonomier. Det är dock inte självklart att diskussionerna mellan ägarutskottet och berörd nämnd/styrelse når alla ledamöter i regionstyrelsen. I första hand får många förtroendevalda information om regionens olika verksamheter via mer informella kanaler, till exempel sina partigrupperna. Flera av de förtroendevalda anger att de själva hellre informerar om viktiga frågor i partigruppen än i regionstyrelsen.

4.3 Utskottens ansvarsområden

Ansvarsförhållandet mellan framför allt ägarutskottet och hälso- och sjukvårdsutskottet är oklart. När hälso- och sjukvårdsfrågor hanteras är det oklart vem som faktiskt har ansvaret för beredning och eventuella beslut. Det är också oklart vilket utskott som har uppdraget att möta respektive nämnd eller styrelse.

4.4 Uppsiktsplikten och ägarbegreppet

Varje nämnd och styrelse har enligt kommunallagen⁷ ett ansvar för att se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har fastställt, det så kallade revisionsansvaret⁸. Vidare ska varje nämnd och styrelse se till att det finns en internkontroll, att den är tillräcklig och att den bedrivs på ett tillfredsställande sätt. Regionstyrelsens uppsiktsplikt och nämndernas interna styrning och kontroll är inte likställda och ersätter inte varandra. Den senare är till för att förebygga risker samt att upptäcka och åtgärda brister i den löpande verksamheten. Uppsikten syftar till att garantera att nämnder och styrelser bedriver verksamheten i enlighet med regionfullmäktiges mål och riktlinjer, att lagar och förordningar efterlevs samt att den ekonomiska förvaltningen är effektiv och säker. Nämnder och styrelser bedriver sin interna styrning och kontroll på en mer detaljerad nivå än vad regionstyrelsens uppsikt förväntas vara.

I regionens styrmodell finns tre roller, beställare, utförare och ägare. Ägarbegreppet är problematiskt då det inte finns beskrivet och definierat i kommunallagen. Det är inte heller tydligt definierat i regionens övergripande styrdokument. Det medför, som också framkommit i denna och tidigare granskningar, att både ledamöter och tjänstemän har svårt att särskilja ägarrollen och ägarbegreppet från regionstyrelsens uppdrag att leda och samordna verksamheten samt att utöva uppsikt över övriga nämnder och styrelser. Regionstyrelsen uppfattas ha en större beslutande rätt än vad kommunallagen stadgar. Det påverkar också hur nämnder och styrelser uppfattar dialogen med styrelsen utifrån ett uppsiktsperspektiv. Enligt våra intervjusvar uppfattas regionstyrelsen som överordnad övriga nämnder och styrelser utifrån just ägarbegreppet och att detta är synonymt med uppsiktsplikten.

⁷ KL 6 kap. 7 §

⁸ Se god revisionssed i kommunal verksamhet 2010, SKL

4.5 Fullmäktiges roll

Regionfullmäktige är regionens beslutande organ. Nämnder och styrelser har också mandat att besluta, men endast i de frågor som fullmäktige delegerat i reglemente och uppdrag.

Av kommunallagen framgår att styrelsen genom sin uppsiktsplikt ska rapportera till fullmäktige. Kommunallagen anger inte hur ofta men tolkas som att regionstyrelsen själv avgör när det ska ske. Dock kräver kommunallagen att nämnder och styrelser återskärnar löpande till styrelsen om hur verksamheten utvecklas. Det kravet är också grunden för regionstyrelsens samlade återskärning. Ett syfte med regionstyrelsens uppsikt över verksamheterna är att regionfullmäktige ska få den information som krävs för att kunna styra verksamheten. Ett annat syfte är att ha underlag för att kunna uppdraga åt regionstyrelsen och övriga nämnder och styrelser att se till verksamheterna följer sina uppdrag.

Att styrelsen för ärenden till fullmäktige, utanför vad som normalt återskärnas, hör inte till vanligheterna. När ärendena når fullmäktige uppfattas det som att de redan är klara. Regionfullmäktige uppfattas komma in sent i processen. Någon särskild rutin för hur styrelsen ska hålla fullmäktige informerad finns inte.

4.6 Våra iakttagelser och kommentarer

Ansvar för uppsikten vilar på hela regionstyrelsen och kan därför inte överlämnas till ett utskott eller till tjänstemän. Ansvar för hur den utformas kan däremot delegeras.

Så som ansvaret är formulerat i dagsläget, verkar regionstyrelsen ha delegerat ansvaret för uppsikten till ägarutskottet. Vi menar att detta inte är tillfredsställande och bör justeras.

Att ordförande och viceordförande i styrelsen och ägarutskottet är samma personer är inget hinder. Att det finns ett personsamband med övriga nämnder och styrelser är i sig inte heller något hinder. Dock finns en risk att styrelsen i sin helhet inte får den information som den behöver för uppsikten. Regionstyrelsen bör inte enbart förlita sig på enskilda ledamöters kunskaper om "sina" nämnder och styrelser utan även utnyttja andra informationskanaler.

Mer informella möten, som möten i partigrupperna, ger ledamöterna kunskap som kan ligga till grund för fullgörandet av uppsiktsplikten. Det finns dock en risk att denna information inte når samtliga ledamöter till utan stannar hos enskilda. Det blir då svårare för regionstyrelsen i sin helhet att ta initiativ i enskilda frågor. En systematisk och formell rapportering, som det nya uppdraget till controllinggruppen förefaller att bli, ökar transparensen och underlättar därmed regionstyrelsens uppsikt.

Oklarheterna om de olika utskottens ansvarsområden ställda till varandra och till styrelsen i sin helhet tycks kvarstå.

Syftet med uppsiktsplikten är att regionstyrelsen ska ha en övergripande kontroll över verksamheten och dels stötta nämnder och styrelser, dels återskärna till regionfullmäktige om verksamheternas utveckling. Det blir då enligt vår mening problematiskt att använda sig av begreppet ägarstyrning i relation till övriga nämnder och styrelser eftersom begreppet är kopplat till regionstyrelsens uppdrag mot regionens bolag. Det blir otydligt och förvirrande för verksamheterna när

regionstyrelsen agerar som ägare, och därmed upplevs som styrande och beslutande i frågor som formellt nämnder och styrelser själva ansvarar för.

Revisionen konstaterar att regionstyrelsen utifrån uppsiktsplikten inte i någon större omfattning för upp ärenden för beslut i fullmäktige. Vi kan utifrån granskningen inte avgöra om det beror på att regionstyrelsen inte formulerat hur den ska fullgöra uppsiktsplikten eller om den inte anser frågorna vara av principiell betydelse. Dock noterar vi att fullmäktige uppfattar att de kommer in för sent i processen och att ärendena då redan är avgjorda.

Det är inte heller tydligt hur ägarbegreppet i styrmodellen ska tolkas ställt till kommunallagens ansvarsfördelning mellan fullmäktige, styrelse och övriga nämnder.

Vår granskning visar emellertid att regionfullmäktige inte oroas för att regionstyrelsen inte skulle ha någon överblick över verksamheternas utveckling.

5 Avslutning

Enligt kommunallagen är uppsiktsplikten ett ansvar som vilar på hela regionstyrelsen. Varje ledamot har ansvar för att hålla sig informerad om de frågor som kan påverka regionens utveckling och dess ekonomiska ställning.

Vi konstaterar att de synpunkter och iakttagelser som internrevisionen lyfte i sin tidigare rapport inte har lett till några synliga förbättringar. Uppdraget har ännu inte diskuterats igenom av hela regionstyrelsen. Ägarutskottet, framför allt dess presidium, tar stort ansvar för uppsikten men några tydliga tecken på återslag av det arbetet har vi inte kunnat se.

Vi menar vidare att ägarbegreppet i styrmodellen ökar risken för att fördelningen av beslutsmandatet mellan regionstyrelsen och övriga nämnder och styrelser blir otydlig.

Att det nyligen framtagna förslaget till controllingbok i nuvarande inte är kopplad till regionstyrelsen ser vi som en brist.

5.1 Slutsats

Av vår granskning drar vi slutsatsen att kommunallagens krav enligt 6 kap 1 § inte tillämpas i tillräcklig omfattning. Regionens styrmodell med ägare, beställare och utförare innebär dessutom en stor risk för sammanblandning mellan regionstyrelsens ansvar utifrån kommunallagens mandat och vad ledamöter i nämnder och styrelser uppfattar att styrelsen och dess utskott har rätt att besluta om.

5.2 Bedömning

Vår bedömning:

- Regionstyrelsen i sin helhet utövar inte i tillräcklig omfattning sitt ansvar enligt kommunallagen 6 kap 1 §
- Regionkansliets arbete med att utveckla controlleruppdraget kan stärka strukturen för uppsikten, men hur controllergruppens analyser och bedömningar ska återkopplas till hela regionstyrelsen behöver förtydligas.

Bedömningsgrunder:

- Det saknas en tydlig definition av vad regionstyrelsens uppsiktsplikt innebär.
- Regionstyrelsens arbetssätt för att utöva sin uppsikt kan utvecklas och stärkas.
- Controllinggruppens nya arbetssätt är en god grund för regionstyrelsens uppsikt, men kopplingen mellan gruppens arbete och regionstyrelsen behöver stärkas.
- Regionstyrelsens åiterrapportering till regionfullmäktige om verksamhetens utveckling kan stärkas för att förtydliga regionfullmäktiges styrning av nämnder och styrelser.
- Varje ledamot i regionstyrelsen bör uppmärksammas på sitt ansvar för uppsiktsplikten.

5.3 Rekommendationer

Utifrån vår granskning vill vi lämna följande rekommendationer:

- Regionstyrelsen bör klargöra vad fullgörandet av uppsikten innebär för styrelsen som helhet och för varje enskild ledamot.
- Regionstyrelsen bör även klargöra vilken information, redovisning och uppföljning den anser sig behöva för att kunna sköta sin uppsiktsplikt.
- För att samtliga ledamöter ska tillförsäkras en tillräckligt god information om utvecklingen i nämnder och styrelser bör regionstyrelsen aktualisera frågan om en systematisk åiterrapportering av ärenden och föredragningar till styrelsen och övriga nämnder och styrelser,
- Regionstyrelsen bör justera uppdraget i dokumentet "Uppgiftsområden för regionstyrelsens ägarutskott" så att det blir tydligt att regionstyrelsen har ansvaret för uppsikten och att utskottet i sin tur har ansvar för att kontinuerligt och systematiskt åiterrapportera till regionstyrelsen om utvecklingen i övriga nämnder och styrelser.
- Regionstyrelsen bör diskutera hur enskilda ledamöters kunskaper om nämnder och styrelser förs vidare till övriga ledamöter på ett relevant och effektivt sätt.
- Regionstyrelsen bör ta upp frågan om ansvarsfördelningen mellan utskotten och regionstyrelsen i sin helhet.
- Regionstyrelsen och övriga nämnders presidier bör diskutera och klargöra begreppen ägare och ägarstyrning, och samtidigt klara ut hur uppsikten över övriga nämnder och styrelser bör genomföras.
- Regionstyrelsen bör tillsammans med regionfullmäktiges presidium diskutera hur styrelsens åiterrapporteringen av betydelsefull information om verksamheten ska gå till. I detta sammanhang bör även ägarbegreppet diskuteras.

Sofi Ericsson
Certifierad kommunal revisor

Vilhelm Rundquist
Certifierad kommunal revisor