

2015 -04- 28

Landstingsrevisionen

Dnr. RJW 2015/923 Regionstyrelsen

Granskning av beredning av reglementen och bestämmelser för politiska organ inom Region Jönköpings län

Revisorerna har, med hjälp av sakkunnigt biträde, genomfört en granskning av beredningen av reglementen och bestämmelser för politiska organ inom Region Jönköpings län. Granskningen har även kvalitetssäkrats kommunalrättsligt av jurist (sakkunnigt biträde). Syftet med granskningen är att bedöma om landstingsstyrelsens beredning av reglementen och bestämmelser för politiska organ inom Region Jönköpings län har genomförts på ett ändamålsenligt sätt.

Beträffande Kommunalt forum har, med hjälp av sakkunnigt biträde tillika jurist, även en fördjupad granskning gjorts ur ett kommunalrättsligt perspektiv. Denna granskning redovisas i en separat granskningsrapport.

Ovanstående granskningsrapporter "Granskning av beredning av reglementen och bestämmelser för politiska organ inom Region Jönköpings län" samt "Fördjupad granskning avseende kommunalt forum" överlämnas härmed till regionstyrelsen.

Revisorernas bedömning

Revisorernas övergripande bedömning är att landstingsstyrelsens beredning av "Arbetsordning, reglementen och bestämmelser för politiska organ inom Region Jönköpings län" inte har gjorts på ett ändamålsenligt sätt. Revisorerna ser allvarligt på att beredningen av den politiska organisationen varit mycket bristfällig kommunalrättsligt, vilket även medfört felaktigheter och otydligheter i fastställda reglementen.

Revisorernas övergripande bedömning är även att Kommunalt forum inte är ett organ i kommunallagens mening.

Revisorernas bedömningar grundar sig på att fastställda reglementen i flera avseenden inte är i överensstämmelse med kommunallagen, att det finns otydligheter kring ansvarsfördelning mellan styrelsen och nämnder samt att ansvaret för verksamhet, ekonomi och personal är otydligt. Granskningen visar att förslagen till organisation för Region Jönköpings län inte säkrats upp juridiskt under beredningsprocessen.

I följande avseenden är revisorernas bedömning att reglementenas innehåll inte är förenliga, eller riskerar att inte vara förenliga, med kommunallagen:

- Reglemente har utfärdats för regionstyrelsens arbetsutskott. Fullmäktige kan endast utfärda reglementen för nämnder.
- Delegering av beslutanderätt har gjorts till parlamentariska nämndens presidium samt regionstyrelsens arbetsutskott. Fullmäktige kan endast uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden.
- Av patientnämndens reglemente framgår att nämnden ska ”utöva den beslutanderätt i övrigt och fullgöra de uppdrag som regionfullmäktige eller regionstyrelsen ger nämnden”. Regionstyrelsen kan inte delegera beslutanderätt till patientnämnden och inte heller på generella grunder ge uppdrag till patientnämnden.
- Av regionstyrelsens reglemente framgår att styrelsen har ett samlat ansvar för verksamhet, ekonomi, finansiering och verksamhetsuppföljning. Beroende på hur ”samlad ansvar” definieras kan det innebära en konfliktrisk med kommunallagens bestämmelser om nämndernas ansvar enligt 6 kap 7 § kommunallagen.
- Regionstyrelsen ska utöva ett aktivt ägarskap i bolag, stiftelser och andra organ där regionkommunen är delägare. Det är tveksamt, i förhållande till 3 kap. 9 § kommunallagen, om regionstyrelsen kan ha en sådan generell befogenhet, utan att fullmäktige har gett några närmare anvisningar.
- Huvuduppgift för regionstyrelsens arbetsutskott är att leda och samordna arbetet med budget, verksamhetsplan och flerårsplan. Det är tveksamt i förhållande till kommunallagen om huvuduppgiften för arbetsutskottet kan vara att leda och samordna arbetet. För att undvika missförstånd bör det framgå att utskottets huvuduppgift är att svara för beredning.
- I nämndernas reglementen framgår att dessa aktivt ska följa utvecklingen, agera och föreslå styrelsen de förändringar som krävs. Skrivningen i reglementena kan tolkas som att styrelsen är överordnad nämnderna, vilket inte är förenligt med kommunallagen.

Revisorernas bedömning är vidare att oklarheter finns beträffande de politiska organens ansvar för verksamhet, ekonomi och personal.

- Enligt styrelsens reglemente ingår i styrelsens lednings- och styrfunktion ”att ha ett samlat ansvar för verksamhet, ekonomi, finansiering och verksamhetsuppföljning.” Om ett samlat ansvar är liktydigt med att regionsstyrelsen har det yttersta ansvaret för regionens verksamhet i sin helhet, så innebär det att övriga nämnder inte inför fullmäktige har det ansvar som följer av 6 kap. 7 § kommunallagen. Vad ett samlat ansvar innebär och omfattar har inte definierats.

- Enligt nämndernas reglementen ska de ” inom sina verksamhetsområden aktivt följa utvecklingen, agera och föreslå styrelsen de förändringar som krävs” samt ”tillse att verksamheten bedrivs inom av fullmäktige fastställd budget, verksamhetsplan och flerårsplan och fattar erforderliga beslut samt bereder ärenden i övrigt till styrelsen inom sitt verksamhetsområde...”. Om detta ska uppfattas som att nämnderna ansvarar för att driva verksamheten eller för att övervaka den är oklart.

- Styrelsens och nämndernas förhållande till förvaltningsorganisationen regleras inte i reglementena. Det framgår inte till vilket politiskt organ förvaltningen hör och därmed inte heller vem som är anställningsmyndighet.

- Sambandet mellan nämnderna och styrelsen är beskrivet på ett otydligt sätt samt i vissa fall inte i enlighet med kommunallagen. Av den anledningen blir det oklart vilket förhållande nämnderna och styrelsen har gentemot varandra. Av detta följer också en oklarhet beträffande befogenheterna.

Revisorernas bedömning, baserad på reglementen och fullmäktiges beslut om budget, är att nämnderna inte har ett formellt budgetansvar. Vilket politiskt organ som har personalansvar är otydligt. Det verksamhetsansvar nämnderna har, enligt vad som anges under rubriken verksamhetsområde i reglementena och den uppgift nämnderna har med stöd av 6 kap. 7 § i kommunallagen, blir dessutom oklart av de skrivningar som finns under rubriken ”Uppgifter” i reglementena. Det blir även otydligt på grund av att innebörden inte är entydig, i fråga om vad som menas med regionstyrelsens samlade ansvar och om detta innebär att det är styrelsen som ansvarar för verksamheten.

Revisorernas bedömning är att otydligheterna i ansvar för styrelsen och respektive nämnd, samt i ansvarsfördelningen mellan styrelsen och nämnderna, är av en omfattning som innebär en uppenbar risk för suboptimering, befogenhetskollisioner och obehörigt beslutsfattande. Revisorernas bedömning är även att otydligheterna, vad gäller de politiska organens ansvar, kommer att innebära svårigheter i bedömningen av det politiska ansvarsutövandet för respektive organ.

Revisorernas rekommendationer

Revisorerna rekommenderar regionstyrelsen

-att föreslå regionfullmäktige att förtydliga reglementena, i enlighet med revisorernas bedömningar och vad som framkommit i granskning i syfte att:

- säkerställa att nämndernas reglementen är förenliga med kommunallagens bestämmelser
- säkerställa en tydlig ansvarsfördelning inom den politiska organisationen samt tydliggöra det politiska ansvaret för verksamhet, ekonomi och personal samt
- att, med utgångspunkt i resultatet av djupgranskningen av Kommunalt forum, utreda vilken kommunalrättslig organisationsform som är lämpligast för Kommunalt forum.

Frågor till regionstyrelsen

Vilka åtgärder avser regionstyrelsen vidta till följd av revisorernas rekommendationer?

Vilka övriga åtgärder avser regionstyrelsen vidta till följd revisorernas bedömningar och granskningens resultat?

Revisorerna kommer även att, i samband med träffar med regionstyrelsen, följa upp de åtgärder regionstyrelsen vidtagit, planerar eller diskuterar till följd av revisorernas rekommendationer och granskningens resultat.

Svar till revisorerna

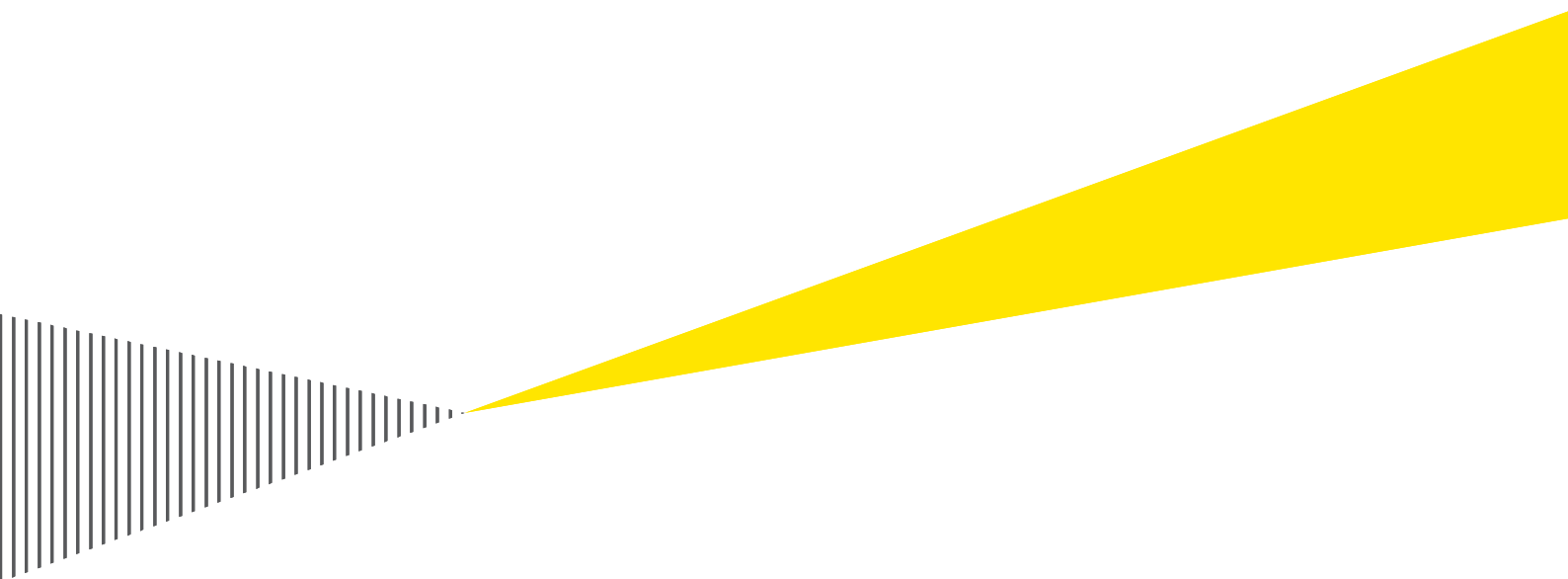
Revisorerna vill ha svar på från regionstyrelsen senast 2015-08-24.

Doris Johansson
Ordförande

Östen Johnsson
Vice ordförande

Granskning av beredning av reglementen och bestämmelser för politiska organ inom Region Jönköpings län

Region Jönköpings län



Innehåll

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | Sammanfattning..... | 3 |
| 2 | Inledning | 5 |
| 2.1 | Bakgrund..... | 5 |
| 2.2 | Syfte | 5 |
| 2.3 | Avgränsningar | 5 |
| 2.4 | Ansvarig nämnd..... | 5 |
| 2.5 | Revisionskriterier | 6 |
| 3 | Kommunallagens bestämmelser - Organisation och verksamhetsformer | 7 |
| 3.1 | Inledning..... | 7 |
| 3.2 | Organisation och verksamhetsformer (3 kap. KL) | 7 |
| 3.3 | Styrelse och övriga nämnder | 8 |
| 3.4 | SKLs cirkulär - Reglementen | 9 |
| 4 | Framtida organisation för regionkommun i Jönköpings län..... | 9 |
| 4.1 | Inledning..... | 9 |
| 4.2 | Regionbildningskommitténs förslag | 10 |
| 4.3 | Bedömning | 12 |
| 5 | Arbetsordning, reglementen och bestämmelser för politiska organ | 13 |
| 5.1 | Inledning..... | 13 |
| 5.2 | Patientnämndens reglemente | 14 |
| 5.3 | Parlamentariska nämnden | 14 |
| 5.4 | Regionstyrelsen..... | 15 |
| 5.5 | Nämndernas reglementen | 17 |
| 5.6 | Arbetsordning för Kommunalt forum | 18 |
| 6 | Förvaltningsorganisation..... | 18 |
| 6.1 | Bedömning | 19 |
| 7 | Budget med verksamhetsplan 2015 | 19 |
| 7.1 | Bedömning | 20 |
| 8 | Svar på revisionsfrågorna | 20 |

1 Sammanfattning

EY har på uppdrag av revisorerna i Region Jönköpings län genomfört en granskning med syftet att ge revisorerna underlag för att bedöma om landstingstyrelsens beredning av reglementen och bestämmelser för politiska organ inom Region Jönköpings län har genomförts på ett ändamålsenligt sätt.

Sammanfattande svar på revisionsfrågorna lämnas i rapportens sista kapitel, d.v.s. kapitel 7.

I förhållande till granskningens övergripande frågeställning i syftet görs bedömningen att beredning av arbetsordning, reglementen och bestämmelser för politiska organ inom Region Jönköpings län beredningen inte har gjorts på ett ändamålsenligt sätt.

Bedömningen grundar sig på att fastställda reglementen i vissa avseenden inte är i överensstämmelse med kommunallagen samt att det finns otydligheter kring styrelsens och nämndernas ansvar för verksamhet, ekonomi och personal. Varken i samband med regionbildningskommitténs arbete med förslaget till framtida organisation för regionkommunen i Jönköpings län eller under landstingets parlamentariska kommittés arbete med förslag till arbetsordning, reglementen och bestämmelser för politiska organ inom Region Jönköpings län har kommunjuridisk kompetens konsulterats.

I följande avseenden innehåller reglementena bestämmelser som inte är förenliga eller riskerar att inte vara förenliga med kommunallagen:

- ▶ Att patientnämnden ska ”utöva den beslutanderätt i övrigt och fullgöra de uppdrag som regionfullmäktige eller regionstyrelsen ger nämnden”. Regionstyrelsen kan inte delegera beslutanderätt till patientnämnden och inte heller på generella grunder ge uppdrag till patientnämnden.
- ▶ Delegering av beslutanderätt till parlamentariska nämndens presidium. Fullmäktige kan endast delegera beslutanderätt till en nämnd.
- ▶ Delegering av beslutanderätt till regionstyrelsens arbetsutskott. Fullmäktige kan endast delegera beslutanderätt till en nämnd.
- ▶ Regionstyrelsen ska ha ett samlat ansvar för verksamhet, ekonomi, finansiering och verksamhetsuppföljning. Beroende på hur ett samlat ansvar definieras kan det innebära en konfliktrisk med kommunallagens bestämmelser om nämndernas ansvar enligt 6 kap. 7 § kommunallagen.
- ▶ Regionstyrelsen ska utöva ett aktivt ägarskap i bolag, stiftelser och andra organ där regionkommunen är delägare. Det är tveksamt i förhållande till 3 kap. 9 § kommunallagen om regionstyrelsen utan att närmare anvisningar har givits av fullmäktige kan ha en sådan generell befogenhet.
- ▶ Regionstyrelsens arbetsutskotts huvuduppgift är att leda och samordna arbetet med budget, verksamhetsplan och flerårsplan. Det är tveksamt i förhållande till kommunallagen om huvuduppgiften för arbetsutskottet kan vara att leda och samordna arbetet. För att undvika missförstånd bör det framgå att utskottets huvuduppgift är att svara för beredning.
- ▶ I nämndernas reglementen framgår att nämnderna aktivt ska följa utvecklingen, agera och föreslå styrelsen de förändringar som krävs. Skrivningen i reglementena

kan tolkas som att styrelsen är överordnad nämnderna vilket inte är förenligt med kommunallagen.

I följande avseenden har det framkommit förhållande som gör att det blir oklarheter beträffande de politiska organens ansvar för verksamhet, ekonomi och personal.

- ▶ Enligt styrelsens reglemente ingår i styrelsens lednings- och styrfunktion "att ha ett samlat ansvar för verksamhet, ekonomi, finansiering och verksamhetsuppföljning." Om ett samlat ansvar är liktydigt med att regionsstyrelsen har det yttersta ansvaret för regionens verksamhet i sin helhet så innebär det att övriga nämnder inte inför fullmäktige har det ansvar som följer av 6 kap. 7 § kommunallagen. Vad ett samlat ansvar innebär och omfattar har inte definierats.
- ▶ Enligt nämndernas reglementen ska de aktivt följa utvecklingen, agera och föreslå styrelsen de förändringar som krävs samt tillse att verksamheten bedrivs inom av fullmäktige fastställd budget, verksamhetsplan och flerårsplan och fatta erforderliga beslut samt bereda beslut i övrigt till styrelsen. Om detta ska uppfattas som att nämnderna ansvarar för att driva verksamheten eller för att övervaka den är oklart.
- ▶ Styrelsen och nämndernas förhållande till förvaltningsorganisationen regleras inte i reglementena. Det framgår inte till vilket politiskt organ som förvaltningen hör och därmed inte heller vilket politiskt organ som är anställningsmyndighet.
- ▶ Sambandet mellan nämnderna och styrelsen är beskrivet på ett otydligt sätt samt i vissa fall inte i enlighet med kommunallagen. Av den anledningen blir det oklart vilket förhållande nämnderna och styrelsen har gentemot varandra. Därav följer också en oklarhet i befogenheterna.

Av regionens budget för 2015 framgår att driftbudgeten avser regionen i sin helhet och är fördelad i ramar per huvudområde och delområde. Samtidigt ger fullmäktige direktiv till styrelsen att fastställa budget och verksamhetsuppdrag till den verksamhet som bedrivs i egen regi. Av vad som kan utläsas från budgeten så fördelas inte finansiella ramar till nämndernas förvaltning av sina respektive ansvarsområden. Verksamheten i egen regi inom regionen får sin budget fastställd av regionstyrelsen och sitt uppdrag via det uppdrag som regionstyrelsen ger regiondirektören. Ansvariga för verksamheten rapporterar i sin tur till regiondirektören.

Sammantaget görs bedömningen baserat på reglementena och fullmäktiges budget att nämnderna inte har ett formellt budgetansvar. Samtidigt är personalansvaret otydligt. Det verksamhetsansvar som nämnderna har enligt vad som anges under rubriken verksamhetsområde i reglementena och den uppgift som de har med stöd av 6 kap. 7 § kommunallagen blir dessutom oklart av de skrivningar som finns under rubriken uppgifter i reglementena. Det blir t.o.m. otydligt med hänvisning till att det inte är entydigt vad som menas med styrelsens samlade ansvar om det är regionstyrelsen som ansvarar för verksamheten.

Mot bakgrund av vad som har framkommit i granskningen föreslås regionsstyrelsen:

- ▶ Föreslå regionfullmäktige att i reglementen göra förtydliganden i enlighet med vad som har framkommit i denna granskning med syfte att:
 - ▶ Säkerställa att reglementena är förenliga med kommunallagens bestämmelser.
 - ▶ Säkerställa en tydlig ansvarsfördelning inom den politiska organisationen samt för verksamhet, ekonomi och personal.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Landstingsfullmäktige beslutade 2011-11-23 att till Regeringen lämna ansökan om att nuvarande Jönköpings län från och med 2015 får bilda regionkommun med regionalt utvecklingsansvar. Den 1 januari 2015 bildades Region Jönköpings län.

Landstingsfullmäktige fastställde den 28 oktober 2014 arbetsordning, reglementen och bestämmelser för politiska organ inom Region Jönköpings län att gälla från och med 1 januari 2015.

Revisorerna har efter att ha tagit del av beslutet om reglementen och bestämmelser noterat att det finns oklarheter och otydligheter vad gäller nämndernas ansvar, roller och befogenheter samt beträffande nämndernas förhållande till förvaltningsorganisationen. Av den anledningen har revisorerna bedömt det som befogat att göra en granskning av landstingsstyrelsens beredning av underlaget till fullmäktiges beslut om reglementen och bestämmelser för politiska organ inom Region Jönköpings län.

2.2 Syfte

Granskningens syfte har varit att ge revisorerna underlag för att bedöma om landstingsstyrelsens beredning av reglementen och bestämmelser för politiska organ inom Region Jönköpings län har genomförts på ett ändamålsenligt sätt.

2.2.1 Revisionsfrågor

I granskningen besvaras följande frågor:

- ▶ Har styrelsen och nämnderna ett tydlig definierat ansvar?
- ▶ Har styrelsen och nämnderna tydliga beslutsbefogenheter?
- ▶ Har nämnderna tillräckliga befogenheter i förhållande till uppgifter och ansvar?
- ▶ Är ansvarsfördelning och beslutsbefogenheter mellan styrelsen och nämnder tydliga?
- ▶ Är förhållandet mellan förvaltningsorganisationen och nämnderna tydligt reglerat?
- ▶ Har personal- och arbetsmiljöansvar tydligt reglerats i reglementena?
- ▶ Har nämnderna tillförsäkrats tillgång till ett tillräckligt tjänstemannastöd?
- ▶ Är nämnders/styrelsers uppgifter och ansvar förenliga med kommunallagens bestämmelser?
- ▶ Har det säkerställts under beredningsprocessen att förslaget till reglementen och bestämmelser är förenligt med kommunallagen?

2.3 Avgränsningar

Granskningen avser landstingsstyrelsens beredning av reglementen och bestämmelser för politiska organ inom Region Jönköping län.

2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen omfattar Landstingsstyrelsen.

2.5 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas ifrån lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning.

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen.

2.5.1 Metod

Granskningen har genomförts i form av intervjuer med nyckelpersoner och dokumentgranskning. Dokumentstudierna har i huvudsak utgått från underlaget till fullmäktiges beslut om reglementen och bestämmelser för politiska organ inom Region Jönköpings län.

Följande intervjuer har genomförts

- ▶ Regiondirektör.
- ▶ Ekonomidirektör.
- ▶ Kanslidirektör.
- ▶ Jurist.
- ▶ Regionstyrelsens ordförande.
- ▶ Regionstyrelsens andre vice ordförande.

I granskningen har Joakim Eriksson, Attensum medverkat som kommunaljuridisk sakkunnig. Joakim har också medverkat i sakgranskning av rapporten.

2.5.2 Dokument

Exempel på dokument som har granskats är:

- ▶ Regionbildningskommitténs förslag till framtida organisation för regionkommunen.
- ▶ Arbetsordning, reglementen och bestämmelser för politiska organ inom Region Jönköpings län.
- ▶ Förvaltningsorganisation för Region Jönköping län.
- ▶ Budget med verksamhetsplan 2015.
- ▶ Landstingsstyrelsens/regionstyrelsens protokoll.
- ▶ Verksamhetsavtal – primärkommunal samordning och utveckling.
- ▶ SKLs cirkulär 14:58, Reglemente för styrelsen och övriga nämnder.

3 Kommunallagens bestämmelser - Organisation och verksamhetsformer

3.1 Inledning

I detta avsnitt redovisas som utgångspunkt vissa viktiga grundläggande bestämmelser i kommunallagen beträffande organisation och verksamhetsformer.

En regionkommun har konstitutionellt sett samma ställning som ett landsting och lyder under kommunallagen. Kommunallagen (KL) styr i grunden den kommunala verksamheten.

I kommunallagens tredje kapitel finns bestämmelser som beskriver kommunernas och landstingens politiska organisation och uppgiftsfördelningen mellan olika organ. Styrelsens uppgifter och övriga nämnders ansvar framgår av kommunallagens sjätte kapitel.

3.2 Organisation och verksamhetsformer (3 kap. KL)

Kommunallagen kräver att det i varje kommun och landsting ska finnas en styrelse med vissa övergripande uppgifter. I kommuner och landsting ska det också finnas en nämnd för fullgörandet av uppgifter under extraordinära händelser¹ (krisledningsnämnd). I övrigt råder i princip full frihet att bestämma vilka nämnder som ska finnas och uppgiftsfördelningen dem emellan.

Enligt 3 kap. KL skall fullmäktige tillsätta de nämnder som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunens eller landstingets uppgifter enligt särskilda författningar och för verksamheten i övrigt. Enligt "Kommunallagen med kommentarer och praxis, femte upplagan 2011" så används nämnd kommunalrättsligt för att beteckna ett organ som har beredande och verkställande uppgifter samt vissa beslutsfunktioner. Styrelsen är i kommunallagens mening en nämnd dock med särskilt angivna uppgifter.

Fullmäktige skall enligt 3 kap. 4 §, om inte något annat är särskilt föreskrivet, bestämma nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden. Fullmäktige kan då enligt paragrafens fjärde punkt därvid besluta att en nämnd skall vara underställd en annan nämnd. Bestämmelsen härrör från den tidigare lokalorganslagen och tidigare lag om särskilda organ i landstingskommunerna. I vilken utsträckning som det är möjligt till underställning framgår inte av motiven till nuvarande lagstiftning. I kommentarerna till lagen görs bedömningen utifrån allmänna kommunalrättsliga grundsatser att det inte är möjligt att gå så långt att en nämnd kan överpröva en annan nämnds beslut. Representant för den nuvarande kommunallagsutredningen har vid möte uppgett att kommunallagsutredningen inte anser att det utifrån gällande kommunallag är möjligt att underordna en nämnd en annan nämnd. Ett av kommunallagsutredningens uppdrag är att utreda om det skall vara möjligt att överordna styrelsen i vissa avseenden.

Fullmäktige kan enligt 7 § inrätta fullmäktigeberedningar för ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden som skall avgöras av fullmäktige. Samma valbarhetsregler gäller för ledamöter till fullmäktigeberedningar som för nämnder och val av revisorer.

¹ Enligt Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Av 9 § framgår bl.a. att fullmäktige beslutar om nämndernas organisation och verksamhetsformer. Det gäller vilka nämnder som ska finnas, vilka uppgifter som de ska ha och hur de ska vara sammansatta.

När det gäller fullmäktiges möjlighet att delegera beslutanderätt så är den enligt 10 § begränsad till nämnderna. Några andra organ kan inte fullmäktige delegera beslutanderätt till.

Enligt 12 § får fullmäktige i samband med att budgeten fastställs eller anslag annars beviljas uppdra åt en nämnd att genomföra en viss verksamhet inom ramen för de riktlinjer eller andra generella beslut om verksamheten som fullmäktige har fastställt, om inte något annat följer av lag.

I 3 kap. 13 och 14 §§ definieras nämndernas uppgifter. Nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltning och i frågor som de enligt lag eller annan författning skall handha samt i frågor som fullmäktige har delegerat till dem. Besluten omfattar både förvaltnings- och genomförandefrågor (verkställighet). Vidare ansvarar nämnderna för att bereda fullmäktiges ärenden och för att fullmäktiges beslut verkställs.

Nämnderna ansvarar för sin verksamhet inför fullmäktige. Av 15 § framgår att nämnderna skall redovisa till fullmäktige hur de har fullgjort sådana uppdrag som fullmäktige har lämnat till dem med stöd av 10 § första stycket och 12 §.

3.3 Styrelse och övriga nämnder

I kommunallagens 6 kap. regleras bl.a. styrelsens² uppgifter, nämndernas ansvar, utskott och nämndberedningar, reglementen och delegering av nämndärenden.

Enligt 1 § ska styrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över verksamhet som bedrivs av övriga nämnder, gemensamma nämnder och juridiska personer som avses i 3 kap. 16 a–18 b §§ samt sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i. Styrelsen skall (2 §) också uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens eller landstingets utveckling och ekonomiska ställning och skall också hos fullmäktige, övriga nämnder och andra myndigheter göra de framställningar som behövs. Från övriga nämnder, beredningar och anställda i kommunen eller landstinget får styrelsen (3 §) begära in de yttranden och upplysningar som behövs för att styrelsen skall kunna fullgöra sina uppgifter.

Enligt kommunallagen har styrelsen en särställning bland nämnderna genom att lagstiftaren har förutsatt att den har en ledande och samordnande roll. En konsekvens av den ledande ställningen är styrelsens uppgift att skaffa sig en överblick över hela kommunförvaltningen. Styrelsen skall ha uppsikt över bl.a. övriga nämnders verksamhet. Kommunlagen ger samtidigt inte styrelsen några "maktmedel" i förhållande till övriga nämnder. I 4 § redovisas styrelsens särskilda uppgifter nämligen:

- ▶ Bereda eller yttra sig i ärenden som skall handläggas av fullmäktige.
- ▶ Ha hand om den ekonomiska förvaltningen.
- ▶ Verkställa fullmäktiges beslut.
- ▶ I övrigt fullgöra de uppdrag som fullmäktige har lämnat över till styrelsen.

² Med styrelse menas kommunstyrelse och landstingsstyrelse.

Nämnderna skall, enligt 7 § var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

En nämnd får enligt 21 § i övrigt tillsätta de nämndberedningar som behövs. Andra nämndberedningar än utskott kan i princip sammansättas fritt och kan t.ex. bestå av förtroendevalda och anställda.

Fullmäktige ska (enligt 32 §) utfärda reglementen med närmare föreskrifter om nämndernas verksamhet och arbetsformer.

Av 33 § framgår att en nämnd kan delegera beslutanderätt i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden till:

- ▶ Ett utskott.
- ▶ En ledamot eller ersättare inom nämnden.
- ▶ En anställd hos kommunen/landstinget.

I 34 § redovisas i vilken slags ärenden som beslutanderätten inte får delegeras.

3.4 SKLs cirkulär - Reglementen

Dåvarande Svenska Kommunförbundet utarbetade, i cirkulär 1991:147, ett underlag för reglementen för kommunstyrelsen och riktlinjer för övriga nämnder. Ett nytt underlag presenterades av SKL i december 2014, cirkulär 14:58, för utarbetande av reglementen för styrelsen och övriga nämnder. Något specifikt reglemente för landstingsstyrelse och landstingskommunala nämnder har dock inte utarbetats men SKL bedömer att en stor del av bestämmelserna kan användas av landsting/regioner.

4 Framtida organisation för regionkommun i Jönköpings län

4.1 Inledning

Landstingsfullmäktige beslutade i november 2011 att ge uppdrag till partidistrikten/länsförbunden för de i landstinget representerade partierna att utgöra styrgrupp för sammanläggningen av Landstinget i Jönköpings län och Regionförbundet i Jönköpings län till bildandet av regionkommun.

Partierna utsåg representanter till Regionbildningskommittén som arbetade fram ett första utkast till förslag till framtida organisation vilka behandlades av kommittén i januari 2013 och som gick ut på remiss till partierna. Efter remissen gjordes förtydliganden som inarbetades i utkast två. Under maj 2013 togs ett förslag fram som gick ut till landstinget, regionförbundet och samtliga kommuner för yttrande. I det underlag som då gick ut på remiss fanns en bilaga med "Analys av begreppen beredning och nämnd med anledning av regionbildningen för Jönköpings län". Därefter utarbetades ett förslag som var föremål för en bred remiss till 13 september 2013. Kommitténs slutförslag lämnades till landstinget den 27 september 2013. Landstingsfullmäktige beslutade 29 oktober 2013 att godkänna regionbildningskommitténs förslag.

4.2 Regionbildningskommitténs förslag

I regionsbildningskommitténs uppdrag ingick att dels föreslå vilka uppgifter/ansvar som ska läggas på regionkommunen och dels föreslå hur regionkommunen ska organiseras för att på bästa sätt svara upp mot målen för bildandet av regionkommun.

Med utgångspunkt från regionkommunens ansvar och uppgifter sorterade Regionbildningskommittén regionens olika arbetsområden i tre huvudsakliga arbetsområden med starka ömsesidiga samband:

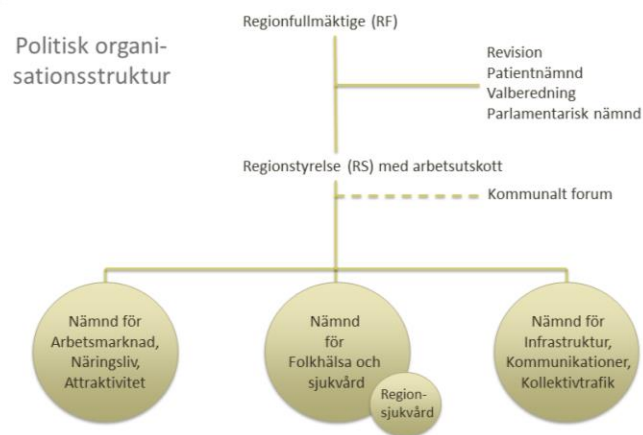
- ▶ Arbetsmarknad – Näringsliv – Attraktivitet.
- ▶ Folkhälsa och sjukvård.
- ▶ Infrastruktur – Kommunikationer - Kollektivtrafik.

Regionstyrelsen föreslogs ansvara för vissa övergripande frågor. Samtidigt betonas att det råder ett inbördes samband mellan de tre ansvarsområdena och regionstyrelsen.

Utgångspunkterna för det förslag som regionbildningskommittén lämnade var en organisation som skulle präglas av fördjupad demokrati, enkelhet, tydlighet och effektivitet.

Regionbildningskommitténs förslag till politisk organisation kan sammanfattas i nedanstående organisationsfigur.

Figur 1- Organisationsstruktur enligt regionbildningskommitténs förslag



4.2.1 Regionstyrelse

Regionbildningskommittén föreslår beträffande regionstyrelsen:

- ▶ En samlad styrelse för all verksamhet och med tillsyn över de politiska organen, liksom utövande av ägarskap över bolag och stiftelser m.m. Styrelsen har att svara för strategiska frågor inom alla politikområden.
- ▶ Får arbetsuppgifter, med hänvisning till kommunallagen kap. 6 §§ 1-4, innebärande samlat ansvar för verksamhet, ekonomi och finansiering. Till regionstyrelsen föreslås höra ett arbetsutskott, med funktion av budget- och bokslutsutskott.

- ▶ Att Kommunalt forum knyts till regionstyrelsen. Syftet med detta forum är att vara mötesplats och kontaktyta mellan regionkommunen och regionens kommuner. Det Kommunala forumet kan användas som remissinstans och beredningsorgan i ett antal frågor med kommunal anknytning. Vidare framgår av förslaget att kommunalt forum inte ska ha någon beslutanderätt.

Enligt beslutsförslaget åvilar de övergripande verksamhetsmålen och resursfördelningen inom regionkommunen styrelsen och fullmäktige, för såväl drift som investering inom samtliga politikområden.

4.2.2 Nämnder och övriga politiska organ

När det gäller hur det politiska arbetet ska utövas i kombination med arbetet i regionstyrelsen anger kommittén att de noga övervägt på vilket sätt. Kommittén var dock inte enig i det förslag som lämnades. Resultatet av övervägandet blev att tre politiska organ föreslogs som i huvudsak ansvarar för de tre arbetsområden som tidigare redovisats: Arbetsmarknad – Näringsliv - Attraktivitet, Folkhälsa och sjukvård samt Infrastruktur - Kommunikationer – Kollektivtrafik.

Regionbildningskommittén föreslog att ovanstående politiska organ benämns nämnder. När det gäller organens ansvar framgår att kommittén föreslog att tre politiska organ till regionstyrelsen bildas med ansvar för verksamhet och budget samt rapportering, i den omfattning som fullmäktige och styrelse beslutat. Av underlaget framgick att kommittén hade fört en djup diskussion om nämnder alternativt beredningar. I texten sägs då att nämnder har mer vidgade ramar för sitt beslutsfattande än vad beredningar normalt har och att dessutom kan ledamöter och ersättare i nämnd väljas bland personer utanför regionfullmäktige. Kommittén förordar att ledamöter och ersättare väljs bland invalda i regionfullmäktige. Ledamöter i beredningar väljs inom regionfullmäktigekretsen.

De tre politiska organen föreslogs ha uppgifter att noggrant följa respektive verksamheter i form av uppföljning och beslut om vissa utredningsuppdrag, ha initiativrätt och till regionstyrelsen framlägga förslag rörande verksamheter, bereda motioner och remisser m.m. Långtgående beslutsdelegationer ska gälla för de tre organen.

Kommittén föreslog också att en parlamentarisk nämnd inrättades med uppdrag att bl.a. kontinuerligt under mandatperioden följa frågan om nämndernas uppdrag, ansvar och befogenheter.

4.2.3 Reglementen

Enligt beslutsförslaget var utgångspunkten att beslutsstrukturen ska bilda en helhet för hela organisationen, med tydligt ansvar och sammanhängande befogenheter. Kommitténs mening var att kommande reglementen ska vara tydliga i sin struktur med en regionstyrelse som svarar för ledning och samordning av nämnderna, vilka har ansvar och befogenheter inom ramen för beslutad verksamhetsplan och budget och i enlighet med regionfullmäktiges och styrelsens uppdrag.

Av missivet framgick att regionbildningskommitténs förslag om politisk organisation jämte det som framkommer i arbetet tillsammans med länets kommuner får ligga till grund för utformning av reglementen och arbetsordning.

4.2.4 Förvaltningsorganisation

Enligt landstingsfullmäktiges beslut, som direktiv till styrgruppen, skulle kommittén lägga förslag på hur den politiska organisationen och tjänstemannaorganisation för regionkommunen ska formas så att en effektiv styrning och ledning uppnås. Kommittén valde att i

sitt beslutsförslag när det gäller förvaltningsorganisation ange riktlinjer för organisationsarbetet. Det närmare arbetet med förvaltningsorganisationen överlämnades till landstingsdirektören att, efter samråd med Kommunchefergruppen, framlägga förslag. Principiellt beslut om förvaltningsorganisation skulle beredas inom sammanläggningsprocessen och fattas av landstinget.

Som riktlinjer för arbetet med den kommande förvaltningsorganisationen förde kommittén fram:

- ▶ Regiondirektör leder förvaltningsorganisationen i sin helhet
- ▶ Tydlighet kring strategiskt och operativt arbete
- ▶ Organisationen för regionala frågor har sin utgångspunkt i den regionala utvecklingsstrategin, som efter beslut i Regionstyrelsen (nuvarande) fortsätter som samarbete mellan Landstinget och Regionförbundet.
- ▶ Samverkansformer mellan regionnivån och kommuner etableras på flera nivåer.
- ▶ Den nya organisationen ska skapa mervärde och vara kostnadseffektiv.
- ▶ Ledningskontor inrättas med regiondirektör (blivande) och funktioner för Arbetsmarknad – Näringsliv - Attraktivitet, Folkhälsa och sjukvård samt Infrastruktur – Kommunikationer – Kollektivtrafik samt kansli, ekonomi, personal, kommunikation och utveckling–lärande-forskning.

Kommittén föreslog efter redovisning från Kommunchefergruppen följande vad gäller den principiella förvaltningsstrukturen. Regionkommunens tjänstemannaorganisation leds av regiondirektören och består av ett ledningskontor med regionövergripande uppgifter samt förvaltningar för den verksamhet som utförs i regionens egen regi. Kopplad till vart och ett av politikområdena finns inom ledningskontoret, förutom regiondirektören, en ansvarig chef med ett team. Ledningskontoret arbetar övergripande med all verksamhet som regionkommunen ansvarar för. Inom ledningskontoret finns även funktioner för kansli, ekonomi, personal, information/kommunikation och utveckling/lärande/forskning. Den verksamhet regionkommunen utför i egen regi samlas i förvaltningar.

4.3 Bedömning

Regionbildningskommitténs beslutsförslag hade intentionen att skapa en organisation med tydligt ansvar och tydliga befogenheter med en bredare politisk representation. Samtidigt bygger till viss del förslaget på erfarenheterna från hur landstinget var organiserat med en landstingsstyrelse som ansvarade i princip för verksamheten i sin helhet. Kommittén föreslog tre politiska organ utifrån de tre huvudsakliga arbetsområden som hade definierats. Kommittén var dock inte enig i frågan om de politiska organen skulle utgöra nämnder eller beredningar. Beslutsförslaget blev att de tre politiska organen skulle utgöra nämnder.

Kommittén betonar i sin skrivning det inbördes sambandet mellan de tre ansvarsområdena och regionstyrelsen. Dessutom framgår av beslutsförslaget att de tre nämnderna ska ansvara för respektive utpekat ansvarsområde. Samtidigt ska de övergripande verksamhetsmålen och resursfördelningen åvila styrelsen och fullmäktige för både drift och investering inom samtliga politikerområden. Vad kommittén menar med åvila är något oklart men det förefaller som kommittén i detta avseende jämställer styrelse och fullmäktige, vilket inte är i enlighet med kommunallagens bestämmelser. Det är fullmäktige som ansvarar för de övergripande målen och, som inom ramen för budgeten, kan fastställa anslag till nämnderna. Vidare framgår det av regionbildningskommitténs förslag att tre politiska organ (nämnderna) bildas under regionstyrelsen. I detta avseende kommer för-

slaget i konflikt med kommunallagen i och med att det inte finns stöd för att underställa nämnder i sin helhet en annan nämnd.

I texten till förslaget för kommittén ett resonemang om nämnder och beredningar. Vår bedömning är att det som anförs där inte är relevant i förhållande till vad kommunallagen stipulerar. När det gäller beredningar klargörs inte i resonemanget om det avser fullmäktigeberedningar eller nämndberedningar. Beskrivningen av valbarhetsreglerna som ges är inte i överensstämmelse med kommunallagen. Dessutom antyds att beredningar kan ha beslutsbefogenheter vilket inte är korrekt. Beredningar saknar enligt kommunallagen beslutsmandat eftersom varken fullmäktige eller nämnderna kan delegera rätten att fatta beslut till beredningar. Den analys som redovisas av begreppen beredning och nämnd i den bilaga som gick med remissförslaget från maj 2013 stöds, enligt vår bedömning, inte av kommunallagens bestämmelser.

En viktig utgångspunkt för kommitténs arbete med att ta fram ett beslutsunderlag för regionens framtida organisation borde ha varit ett sammanställt kunskapsunderlag om kommunala organ och deras ansvar och funktion enligt kommunallagen. Dessutom borde de utkast och underlag som tagits fram under beredningsprocessen ha sakgranskats av kommunaljuridisk sakkunnig. Eftersom styrelsen enligt vår mening svarar för att alla ärenden är juridiskt riktiga och att detta ärende kräver särskild kompetens i kommunalrätt.

Kommittén anger för förvaltningsorganisationen riktlinjer för det fortsatta arbetet med organisationen. Det som i princip slås fast är att det ska finnas en samlad organisation under regiondirektören bestående av ett ledningskontor och förvaltningar för verksamhet i regionens regi. Dessutom ska det till respektive politikerområde inom ledningskontoret finnas en ansvarig chef med ett team.

5 Arbetsordning, reglementen och bestämmelser för politiska organ

5.1 Inledning

Landstingsstyrelsen beslöt 25 februari 2014, efter förslag från planeringsdelegationen, att tillsätta en parlamentarisk kommitté med företrädare för de olika politiska partierna i landstinget. Kommittén fick i uppdrag att utifrån regionbildningskommitténs förslag, regionbildningssamverkan med kommunerna samt omvärldsbevakning bereda kommande mandatperiods arbetsordning, reglementen samt arvoden. Kommittén biträdades av landstingsdirektören som även utsåg de tjänstemän som deltog i kommittéarbetet. Beredningsprocessen har genomförts utan medverkan av kommunjuridisk sakkunskap. Det har inte heller gjorts en juridisk granskning av förslaget.

Landstingsfullmäktige beslutade den 28 oktober 2014 om arbetsordning, reglementen och bestämmelser för politiska organ inom Region Jönköpings län.

Beslutet omfattade följande:

- ▶ Arbetsordningar.
 - ▶ Regionfullmäktige.
 - ▶ Styrelse, nämnder samt temporära beredningar och utskott.
 - ▶ Kommunalt forum.
- ▶ Reglementen.

- ▶ Revisorerna.
- ▶ Patientnämnden.
- ▶ Valberedningen.
- ▶ Parlamentariska nämnden och presidium.
- ▶ Regionstyrelsen och regionsstyrelsens arbetsutskott.
- ▶ Nämnden för folkhälsa och sjukvård.
- ▶ Nämnden för arbetsmarknad, näringsliv och attraktivitet.
- ▶ Nämnden för trafik, infrastruktur och miljö.
- ▶ Krisledningsnämnden.

Granskningen har inte omfattat regionfullmäktiges arbetsordning och revisorernas reglemente. Valberedningens reglemente ingår i regionfullmäktiges arbetsordning.

Fortsättningsvis redovisas i detta avsnitt iakttagelser och kommentarer till innehållet i de reglementen och arbetsordningar som har granskats.

5.2 Patientnämndens reglemente

5.2.1 Uppgifter/ansvar

Av reglementet framgår att patientnämnden är Regionens och kommunernas centrala organ med uppgift att stödja och hjälpa patienter inom hälso- och sjukvård, allmän omvårdnad och tandvård enligt lagen om patientnämndsverksamhet. Formuleringen att patientnämnden utgör ett gemensamt centralt organ för regionen och kommunerna är otydlig eller inkorrekt. Om så vore fallet skulle patientnämnden utgöra en gemensam nämnd.

Patientnämnden är regionens organ men kommunerna kan överlåta uppgifterna enligt Lag om patientnämndsverksamhet 1 § till regionen under förutsättning att parterna har kommit överens om detta.

Under beskrivningen av särskilda uppgifter framgår att patientnämnden har "att utöva den beslutanderätt i övrigt och fullgöra de uppdrag som regionfullmäktige eller regionstyrelsen ger nämnden". Det saknas stöd i kommunallagen för att regionstyrelsen på generell basis får besluta över en nämnd. Regionstyrelsen får inte heller enligt kommunallagen delegera beslutanderätt till patientnämnden.

Patientnämndens uppgifter har inte i reglementet anpassats till de ändringar som har gjorts av Lag om patientnämndsverksamhet fr.o.m. 2015.

5.2.2 Övrigt

Av reglementet framgår inte hur nämndens behov av personal ska tillgodoses. Reglementet hanterar inte heller frågan om nämnden utifrån sina speciella uppgifter ska tillförsäkras en självständig ställning i förhållande till de som beslutar i hälso- och sjukvårdsfrågor i övrigt.

5.3 Parlamentariska nämnden

5.3.1 Uppgifter/ansvar

Parlamentariska nämnden ska enligt reglementet dels följa de arbetsformer som finns för styrelse, nämnder och temporära beredningar och utskott, dels noggrant följa regionkom-

munens politiska processer, organisation och arbetsformer i det politiska arbetet. Nämnden ska föreslå regionfullmäktige att besluta i frågor om arvodesersättningar för de förtroendevalda samt om den politiska organisationen för förtroendevalda. Nämnden är pensionsmyndighet.

Den uppgift som den parlamentariska nämnden har tilldelats av fullmäktige är i huvudsak beredande karaktär. För att beredningsprocessen ska kunna bli effektiv krävs ett tydligt uppdrag. Det uppdrag som handlar om att följa arbetsformer, organisation och politiska processer är dock inte tydligt beskrivet.

5.3.2 Befogenheter

Fullmäktige har inte delegerat någon beslutanderätt till parlamentariska nämnden utan istället direkt till nämndens presidium. Enligt kommunallagen 3 kap. 10 § kan fullmäktige uppdra åt en nämnd att besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Det finns alltså inte någon möjlighet för fullmäktige att direkt delegera beslutanderätt till andra organ än nämnderna. För att en nämnd ska kunna delegera beslutanderätt till ett presidium är dels att nämnden har beslutanderätten, dels att presidiet samtidigt är vald till ett utskott.

5.3.3 Personal

Nämnden har inte egen personal utan regionens gemensamma ledningskontor ställer resurser till nämndens förfogande för att fullgöra uppdraget.

5.4 Regionstyrelsen

5.4.1 Uppgifter/ansvar

Av reglementet framgår att regionsstyrelsen är regionens "högsta verkställande och beredande organ och har det övergripande ansvaret för regionens utveckling". Vidare anges att "detta innebär att leda och samordna folkhälsa och sjukvård och de övergripande regionala utvecklingsfrågorna samt att ansvara för övergripande strategisk planering som främjar en långsiktigt hållbar utveckling för Region Jönköpings län och att följa upp verksamheten".

Enligt 6 kap 1 § kommunallagen ska styrelsen leda och samordna förvaltningen av landstingets angelägenheter. Av 6 kap 2 § framgår att styrelsen skall "uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens eller landstingets utveckling och ekonomiska ställning". Enligt vår bedömning kan därför reglementets formulering enligt ovan synas begränsande jämfört med skyldigheterna enligt lag.

I styrelsens reglemente redovisas att det finns tre nämnder och vilka områden som de ansvarar för och direkt därefter anges "enligt reglementena". Det är svårt att förstå vad som motiverar att dessa tre nämnders ansvar omnämns i regionstyrelsens reglemente under rubriken regionstyrelsens roll och vad som är syftet med formuleringen "enligt reglementen".

Vidare framgår av styrelsens reglemente att det i styrelsens lednings- och styrfunktion ingår "att ha ett samlat ansvar för verksamhet, ekonomi, finansiering och verksamhetsuppföljning." Begreppet samlat ansvar blir i det sammanhang som det används i reglementet otydligt. Vad ett samlat ansvar innebär och vilken "räckvidd" det samlade ansvaret har definieras inte. Om ett samlat ansvar är liktydigt med att regionsstyrelsen har det yttersta ansvaret för regionens verksamhet i sin helhet så kommer det i konflikt med det ansvar som nämnderna har enligt 6 kap. 7 § kommunallagen.

I inledande texten under rubriken "Lednings- och styrfunktionen" sägs att... "styrelsen ska leda och samordna samtliga nämnders verksamhet utifrån budget med verksamhets- och flerårsplan..." Sammantaget blir det otydligt när styrelsen å ena sidan ska leda och samordna och å andra sidan ha ett samlat ansvar.

I styr- och ledningsfunktionen ingår även att styrelsen ska utöva ett "aktivt ägarskap" i bolag, stiftelser och andra organ där regionkommunen är delägare. Det är tveksamt i förhållande till 3 kap 9 § kommunallagen, om styrelsen kan ges en sådan generell fullmakt med mindre än att fullmäktige har antagit principer för ägarstyrning.

5.4.2 Personal

Det åligger styrelsen särskilt enligt reglementet att vara arbetsgivarorgan med ansvar för personalpolitiska frågor, arbetsmiljö, kollektivavtal, förhandlingar samt stridsåtgärder. Denna skrivning anger att regionstyrelsen har ett övergripande ansvar för personalpolitiska frågor. Ett specifikt ansvar som anges gäller dock arbetsmiljö.

Det framgår inte om styrelsen är anställningsmyndighet och om den har befogenhet att besluta om andra personalfrågor. Personaltillhörigheten och tillhörande frågor om delegation är därför oklara. Otydligheten tjänstemannaorganisationen förstärks dessutom av följande skrivning som i princip gäller för samtliga nämnder: "regionens gemensamma ledningskontor ställer personella resurser till regionstyrelsens/nämndens förfogande för att fullgöra sitt uppdrag". Skrivningen ger intryck av att ledningskontoret är en självständig enhet som inte lyder under någon nämnd. Sammantaget görs bedömningen att nuvarande reglementen inte tydliggör förhållandet mellan den politiska organisationen och tjänstemannaorganisationen. Respektive reglemente säkerställer inte nämndernas behov av personella resurser för att fullgöra respektive uppdrag.

5.4.3 Befogenheter

Reglementet innehåller inte ett särskilt avsnitt som redovisar delegering med stöd av 3 kap. 10 § KL från fullmäktige till regionsstyrelsen.

5.4.4 Regionsstyrelsens arbetsutskott

Regionstyrelsens arbetsutskott har som huvuduppgift att leda och samordna arbetet med budget, verksamhetsplan och flerårsplan. Dessutom ska arbetsutskottet särskilt initiera och bereda ärenden av strategisk karaktär inom ekonomi, personal, kommunikation/information, upphandling, fastigheter och IT. I beredningsuppdraget ingår även att bereda allmänna ärenden, inom utpekade områden, som kan beröra flera nämnder.

Till arbetsutskottet delegeras även viss beslutanderätt. Arbetsutskottet beslutar om:

- ▶ Deltagande i kurser och konferenser för regionstyrelsen.
- ▶ Besluta om utgifter inom 200 000 kronor.
- ▶ Besluta om regionens representation i olika sammanhang
- ▶ Regionstyrelsens representation.

Fullmäktige kan inte delegera beslutsrätt till regionstyrelsens arbetsutskott. Det kan bara regionstyrelsen göra enligt 6 kap 33 § kommunallagen. Ett utskott kan enligt 6 kap 21 § kommunallagen endast besluta (efter delegation enligt 6 kap 33 § kommunallagen) och eller bereda ärenden åt sin nämnd.

Ovan framgår att arbetsutskottets huvuduppgift är att leda och samordna arbetet med budget, verksamhetsplan och flerårsplan. Vår bedömning är att utskottet kan bereda bud-

geten samt verksamhetsplanen och flerårsplanen. Att leda och samordna arbetet kan dock innebära något annat än att bereda. Formuleringen i reglementet bör därför ändras så att utskottets uppgift överensstämmer med kommunallagens bestämmelser.

5.5 Nämndernas reglementen

5.5.1 Inledning

Reglementena för nämnderna för Folkhälsa och sjukvård, Arbetsmarknad, näringsliv och attraktivitet samt Trafik, infrastruktur och miljö är i princip utformade på samma sätt frånsett skillnader vad gäller nämndernas verksamhetsområden och vissa uppgifter. Av den anledningen redovisas iakttagelser och kommentarer i ett gemensamt avsnitt för nämnderna.

5.5.2 Uppgifter/ansvar

I reglementena under rubriken Nämndens verksamhetsområde, anges respektive nämnds ansvarsområden och uppgifter. En tolkning av detta är att respektive nämnd ansvarar för att fullgöra regionens uppgifter inom dessa områden. Därmed ska också respektive nämnd enligt 6 kap. 7 § KL också se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Enligt samma paragraf är också nämnderna ansvariga för att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

När det t.ex. gäller nämnden för Folkhälsa och sjukvård så har den enligt vad som framgår av det beskrivna ansvarsområdet ansvar för regionens hälso- och sjukvård i enlighet med fullmäktiges mål och riktlinjer och som en konsekvens av 6 kap. 7 § KL ansvar för regionens uppgifter enligt hälso- och sjukvårdslagen. I praktiken blir dock ansvaret otydligt i och med de begränsningar som följer av nämndens uppgifter (se nedan) och av regionsstyrelsen uppgift att ha ett samlat ansvar.

Vidare framgår det av reglementena under uppgifter att: "Nämnden ska inom sina verksamhetsområden aktivt följa utvecklingen, agera och föreslå styrelsen de förändringar som krävs." Dessutom kan styrelsens arbetsutskott ge riktlinjer till nämnderna när det gäller att bereda budget och framlägga strategiska mål, framgångsfaktorer, systemmätetal samt handlingsplan. Styrelsen kan inte besluta över nämnden. Strider mot kommunallagen, trots den skrivning som finns i 3 kap 4 § kommunallagen om att en nämnd kan vara underställd en annan nämnd. Eventuell möjlighet att överordna nämnder utreds för närvarande av kommunallagsutredningen.

Enligt reglementena sägs också att "Nämnden ska tillse att verksamheten bedrivs inom av fullmäktige fastställd budget, verksamhetsplan och flerårsplan och fattar erforderliga beslut samt bereder ärenden i övrigt till styrelsen inom sitt verksamhetsområde, vilket även innefattar yttrande på remisser avseende offentliga utredningar, promemorior samt motioner." Nämnderna skall enligt reglementena svara för uppföljning av sina verksamhetsområden och rapportera till styrelsen.

Vad som menas med att nämnderna ska tillse att verksamheten bedrivs framgår inte tydligt av reglementena. Med tillse menas vanligtvis övervaka eller kontrollera men innebär det också i det här fallet att nämnden ska bedriva verksamheten? Det framgår inte explicit av reglementena vilken nämnd som ska svara för driften. Enligt vår bedömning finns inte heller stöd i regionsstyrelsen reglemente att styrelsen skall bedriva regionens verksamhet i sin helhet. Sammantaget är det m.a.o. oklart vem som skall bedriva verksamheten. Formuleringen att nämnderna rapporterar till regionsstyrelsen är oklar i den meningen att det

är nämndernas ansvar enligt kommunallagen att återredovisa sina verksamheter och sina uppdrag till fullmäktige.

5.5.3 Personal

När det gäller personal så återfinns i nämndernas reglementen skrivningen om att det är regionens gemensamma ledningskontor som ställer personella resurser till nämndernas förfogande för att fullgöra uppdragen.

5.5.4 Befogenheter

Den delegering som framgår av reglementena är att nämnden får, inom givna ekonomiska ramar och riktlinjer, fatta särskilda beslut angående bidragsgivning och projektfinsiering, inklusive strukturfonder, som följer fastställd budget.

Reglementet innehåller inte ett särskilt avsnitt som redovisar delegering med stöd av 3 kap. 10 § KL från fullmäktige till regionsstyrelsen.

5.6 Arbetsordning för Kommunalt forum

Arbetsordningen för Kommunalt forum beskriver förutom det som traditionellt ingår i en arbetsordning även forumets uppgift, ändamål, samverkan/samrådsområden, ekonomi, m.m. Utformningen av arbetsordningen har vissa likheter med hur en samverkansöverenskommelse skulle kunna utformas.

Kommunalt forum definieras i arbetsordningen som det formella organ där ledningar för regionkommun och primärkommuner möts för information och dialog kring länets utveckling och samråd/beredning inför de beslut som ska fattas inom regionkommunen. Vidare sägs att Kommunalt forum organisatoriskt är knutet till regionstyrelsen och att Kommunalt forum inte kan fatta formella beslut som binder.

Även om arbetsordningen ger en något oklar status åt Kommunalt forum så gör vi bedömningen att det inte är ett organ i kommunallagens mening. I formell mening ingår i Kommunalt forum personer som representanter för de som utsett dem men det innebär inte att de har beslutskompetens i egenskap av Kommunalt forum eller för dem som de representerar. En annan pågående granskning analyserar närmare Kommunalt forums organisatoriska status.

6 Förvaltningsorganisation

Fullmäktige beslutade 2013-10-29 att godkänna regionbildningskommitténs förslag till organisation för regionkommunen. Av regionkommitténs förslag beträffande förvaltningsorganisationen framgår bl.a. följande:

”Regionkommunens tjänstemannaorganisation leds av regiondirektör (kommande organisation) och består av ett ledningskontor med regionövergripande uppgifter samt förvaltningar för den verksamhet som utförs i regionens egen regi. Kopplat till vart och ett av politikerområdena finns inom ledningskontoret, förutom regiondirektören, en ansvarig chef med ett team. Ledningskontoret arbetar övergripande med all verksamhet som regionkommunen ansvarar för. Inom ledningskontoret finns även funktioner för kansli, ekonomi, personal, information/kommunikation och utveckling/lärande/forskning. Den verksamhet regionkommunen utför i egen regi samlas i förvaltningar.”

Utifrån regionbildningskommitténs förslag arbetade därefter landstingsdirektören i samråd med kommunchefgruppen fram ett förslag till förvaltningsorganisation. Landstingsstyrel-

sen beslöt den 8 april att godkänna redovisad inriktning för Region Jönköpings läns förvaltningsorganisation och att påbörja organisatoriska förändringar med här redovisad inriktning.

Enligt det underlag som låg till grund för beslutet så definierades all verksamhet, i och med att regiondirektören leder all verksamhet, som en förvaltning med regiondirektören som förvaltningschef. Regionens ledningskontor organiserar i tre enheter:

- ▶ Ledningsstab.
- ▶ Folkhälsa och sjukvård.
- ▶ Regional utveckling

Inom respektive enhet finns ansvariga direktörer. Folkhälsa och sjukvård utgör stöd till nämnden för Folkhälsa och sjukvård medan regional utveckling utgör stöd för nämnderna Arbetsmarknad - Näringsliv - Attraktivitet samt Infrastruktur – Kommunikationer – Kollektivtrafik. Cheferna för Folkhälsa och sjukvård samt Regional utveckling är inte linjeansvariga för de utförande verksamheterna utan har sitt ansvar utifrån en finansiärsroll. Regionens egen verksamhet är organiserad utifrån olika verksamhetsområden (de geografiska sjukvårdområdena har avskaffats). Av underlaget framgår också att det är regionsstyrelsen som fastställer budgeten per verksamhet.

6.1 Bedömning

Regionbildningskommittén hade i beslutsförslaget angett att det skall finnas flera förvaltningar. I och med att landstingsfullmäktige antog förslaget kan beslutet tolkas som ett beslutat om en principiell förvaltningsstruktur med flera förvaltningar. Landstingsstyrelsens beslut om förvaltningsorganisationen innebär dock att fullmäktiges beslut frångås. Det faktum att det i förvaltningsorganisationen beslutas om en förvaltning innebär enligt vår bedömning en principiell fråga enligt 3 kap 9 § kommunallagen eftersom man avviker från det fullmäktige tidigare antagit. Beslut om förvaltningsorganisation borde därför ha tagits av fullmäktige och inte av styrelsen. Styrelsen kan därför ha överträtt sina befogenheter.

7 Budget med verksamhetsplan 2015

Den driftbudget som fullmäktige beslutat om är fördelad per huvudområde, hälso- och sjukvård och regional utveckling, samt delområden. Budgeten avser regionens driftkostnad och är inte fördelad per nämnd eller på förvaltning och verksamhetsområde.

I ett särskilt avsnitt framgår regionfullmäktiges direktiv till regionstyrelsen för budget 2015. Av texten framgår att region Jönköpings län har tre nämnder³ – en för folkhälsa och sjukvård, en för arbetsmarknad, näringsliv och attraktivitet och en för trafik, infrastruktur och miljö. Dessa ska se till att verksamheten drivs inom den utgiftsram och verksamhetsplan som fullmäktige beslutat. Budgeten med verksamhetsplan för 2015 anger utgiftsramar och verksamhetsmål som ska uppnås för regionens samlade åtagande, oavsett vem som producerar tjänsten.

För de delar av verksamheten som utförs i egen regi, ska regionstyrelsen senast i december 2014 fastställa budgetar. I dessa budgetar konkretiseras verksamhetsuppdrag och grunder för finansiering. Landstingsstyrelsen fastställde den 16 december 2014 budgetar för förvaltningens verksamhetsområden 2015. En revidering av beslutet gjordes av reg-

³ Egentligen fem förutom regionsstyrelsen.

ionstyrelsen den 20 januari 2015 med hänvisning till den organisationsförändring som skett genom att hälso- och sjukvården inte längre organiseras i sjukvårdsområden.

Av landstingsstyrelsens beslut i december 2014 framgår att budgeten för verksamhetsområdena är en precisering av regionstyrelsens uppdrag till regiondirektören där operativt ansvar fördelas till verksamhetsdirektör. Verksamhetsdirektören rapporterar i sin tur till regiondirektören.

7.1 Bedömning

Av fullmäktiges budget för regionen framgår inte att fullmäktige anvisar finansiella ramar till styrelsen och nämnderna. Driftbudgeten avser regionen i sin helhet och är fördelad i ramar per huvudområde och delområde. Samtidigt ger fullmäktige direktiv till styrelsen att fastställa budget och verksamhetsuppdrag till den verksamhet som bedrivs i egen regi. Enligt styrelsens beslut utgör budgeten för verksamhetsområdena en precisering av uppdraget till regiondirektören som därefter överförs i linjen till verksamhetsdirektörer som i sin tur återrapporterar till regiondirektören.

Av vad som kan utläsas från budgeten så fördelas inte finansiella ramar till nämndernas förvaltning av sina respektive ansvarsområden. Överhuvudtaget anvisas inga medel till nämnderna för fullgörandet av uppdragen. Istället finns en formulering som liknar den i reglementena nämligen att nämnderna ska "...se till att verksamheten drivs inom den utgiftsram och verksamhetsplan som fullmäktige beslutat.." Motsvarande formulering i reglementena är att nämnderna ska "...tillse att verksamheten bedrivs inom av fullmäktige fastställd budget, verksamhetsplan och flerårsplan...". Resultatet av dessa skrivningar blir att det egentligen råder oklarhet om det är nämnderna eller styrelsen som ansvarar för och bedriver verksamheten.

Verksamheten i egen regi inom regionen får sin budget fastställd av regionstyrelsen och sitt uppdrag via det uppdrag som regionstyrelsen ger regiondirektören. Ansvariga för verksamheten rapporterar i sin tur till regiondirektören.

Sammantaget görs bedömningen baserat på reglementena och fullmäktiges budget att nämnderna inte har ett formellt budgetansvar. Samtidigt har inte nämnderna ett personalansvar. Det verksamhetsansvar som nämnderna har enligt vad som anges under rubriken verksamhetsområde i reglementena och den uppgift som de har med stöd av 6 kap. 7 § KL blir dessutom oklart av de skrivningar som finns under rubriken uppgifter i reglementena. Nämnderna ska föreslå styrelsen förändringar, bereda ärenden i övrigt och rapportera till styrelsen. Beroende på vad som menas med samlat ansvar för verksamhet under regionstyrelsen är dessutom oklart om det är regionstyrelsen som ansvarar för all verksamhet.

8 Svar på revisionsfrågorna

I detta avsnitt ges kortfattade svar på granskningens revisionsfrågor.

| Fråga | Svar |
|---|---|
| Har styrelsen och nämnderna ett tydlig definierat ansvar? | Nej, det finns flera oklarheter vad gäller styrelsens och nämndernas ansvar, bl. a. vad avser personalfrågor, ansvar för ekonomiskt resultat samt vem som ansvarar för att bedriva verksamheten. Sammantaget blir det oklart om nämnderna har den uppgift och det ansvar som följer av 6 kap. 7 § |

| Fråga | Svar |
|---|--|
| | kommunallagen. |
| Har styrelsen och nämnderna tydliga beslutsbefogenheter? | Eftersom reglementena beskriver förhållandet mellan nämnderna och styrelsen på ett otydligt sätt samt i vissa fall inte i enlighet med kommunallagen blir det oklart vilket förhållande nämnderna och styrelsen har gentemot varandra. Av den anledningen blir också befogenheterna oklara. Det är t.ex. inte tydligt vilken nämnd som har befogenheter vad avser verksamhet, ekonomi och personal. |
| Har nämnderna tillräckliga befogenheter i förhållande till uppgifter och ansvar? | Vår bedömning är att nämndernas befogenheter är ytterst begränsade och otillräckliga i förhållande till det ansvar som följer av vad nämnderna ansvar för enligt reglementena. Dessutom är det vår bedömning av befogenheterna är oklara. |
| Är ansvarsfördelning och beslutsbefogenheter mellan styrelsen och nämnder tydliga? | Nej. |
| Är förhållandet mellan förvaltningsorganisationen och nämnderna tydligt reglerat? | Nej, förhållandet mellan förvaltningsorganisationen och nämnderna är inte tydligt reglerat. Av reglementena framgår att regionens gemensamma ledningskontor ställer personella resurser till styrelsens och nämnderna förfogande. Principförslaget som fullmäktige beslutade om har inte följts i det avseende att organisationen skulle bestå av förvaltningar för den verksamhet som bedrivs i egen regi. |
| Har personal- och arbetsmiljöansvar tydligt reglerats i reglementena? | Det är oklart vilken nämnd som anställer personal och som bedriver verksamheten. Även om det av reglementena framgår att regionstyrelsen skall "vara arbetsgivarorgan med ansvar för personalpolitiska frågor, arbetsmiljö, kollektivavtal, förhandlingar samt stridsåtgärder" innebär det inte att fullmäktige kan bestämma att styrelsen ensamt har ansvar för all personal och ansvaret för arbetsmiljön. |
| Har nämnderna tillförsäkrats tillgång till ett tillräckligt tjänstemannastöd? | Av de dokument som granskats framgår inte hur tillgången har säkrats. Grundproblemet är dock att osäkerheten kring vad nämndernas ansvar omfattar gör att det inte kan bedömas vad som är ett tillräckligt tjänstemannastöd för respektive nämnd. |
| Är nämnders/styrelsers uppgifter och ansvar förenliga med kommunallagens bestämmelser? | Nej inte fullt ut med hänsyn till vad som framkommit i granskningen. Såväl 6 kap 7 §, 3 kap 9 och 10 §§ kommunallagen som 6 kap 33 § kommunallagen förefaller ha överskridits. |
| Har det säkerställts under beredningsprocessen att förslaget till reglemente och bestämmelser är förenligt med kommunallagen? | Nej, det har inte säkerställts. Det har t.ex. inte skett någon särskild juridisk granskning inför eller under beredningsprocessen. Eftersom styrelsen enligt vår mening svarar för att alla ärenden är juridiskt riktiga och att detta ärende kräver särskild |

| Fråga | Svar |
|--------------|--|
| | kompetens i kommunalrätt borde en juridisk granskning ha ingått i beredningsprocessen. |