

ATTENSUM

Granskning av verksamhetsavtal mellan Region
Jönköpings län och länets kommuner
Region Jönköpings län
Revisorerna

Göteborg den 24 mars 2015
Attensum AB
Jur.kand. Joakim Eriksson

ATTENSUM

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	3
Iakttagelser och bedömningar.....	3
Rekommendationer	3
1. Inledning.....	4
1.1 Bakgrund.....	4
1.2 Uppdrag.....	4
1.3 Syfte.....	4
1.4 Revisionsfrågor	4
1.5 Revisionskriterier.....	4
1.6 Metod.....	4
2. Är verksamhetsavtalet mellan primärkommunerna och Region Jönköpings län tillräckligt juridiskt ändamålsenligt för Regionen?.....	5
2.1 Beskrivning	5
2.2 Bedömning	5
2.2.1 Ändamålsenlighet.....	5
2.2.2 Regionen skall vara värd för verksamheten.	5
2.2.3 Regionen skall tillhandahålla de personella resurserna.....	6
2.2.4 Kommunerna skall finansiera verksamheten.	6
2.2.5 Regionen skall utföra den verksamhet som tidigare utfördes av Regionförbundet och annan verksamhet som kommunerna vill samverka om.	6
2.2.6 Avtalet skall vara juridiskt riktigt och tydligt.....	7
3. Avslutning.....	7

ATTENSUM

Sammanfattning

Iakttagelser och bedömningar

Syftet med denna granskning har varit att analysera ett verksamhetsavtal, VERKSAMHETSAVTAL avseende primärkommunal samordning och utveckling, (nedan Avtalet) träffat av Regionen (dåvarande Landstinget) och primärkommunerna i länet. Revisionsfrågan har varit:

- Är verksamhetsavtalet mellan primärkommunerna och Region Jönköpings län tillräckligt juridiskt ändamålsenligt för Regionen?

För att besvara revisionsfrågan har följande kriterier för ändamålsenlighet förutsatts utifrån bl.a. syftet med verksamhetsavtalet:

- Regionen skall vara värd för verksamheten som bedrivs.
- Regionen skall tillhandahålla de personella resurserna.
- Kommunerna skall finansiera verksamheten.
- Regionen skall utföra den verksamhet som tidigare utfördes av Regionförbundet och annan verksamhet som kommunerna vill samverka om.
- Avtalet skall vara juridiskt riktigt och tydligt.

Vi har i vår analys kommit fram till bl.a. att Avtalet inte är tydligt avseende kriterierna att Regionen är värd för verksamheten och vem som skall tillhandahålla de personella resurserna. Däremot framgår det tydligt av Avtalet att kommunerna skall betala för den verksamhet som kommunerna genom PKS uppdrar till Regionen samt att den verksamhet som Regionen skall tillhandahålla motsvarar den verksamhet som tidigare utfördes av Regionförbundet. När det gäller Avtalets tydlighet och riktighet har vi dock funnit ett antal otydligheter avseende bl.a. befogenheter, begrepp och ofullständiga avtalsvillkor. Sammantaget har vi därför ansett att Avtalet inte är tillräckligt juridiskt ändamålsenligt för Regionen.

Rekommendationer

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi följande:

- Regionstyrelsen bör samordna en revidering av verksamhetsavtalet med övriga parter enligt kommentarer i denna granskning och utifrån det syfte som finns med avtalet.
- Regionstyrelsen bör ge uppdrag till sin förvaltning att särskilt kontrollera att det reviderade avtalsförslaget är kontrollerat ur ett juridiskt perspektiv.

ATTENSUM

1. Inledning

1.1 Bakgrund

När Region Jönköpings län (Regionen) bildades upphörde det dåvarande Regionförbundet. Regionförbundet hade bl.a. haft uppgifter avseende primärkommunalsamverkan mellan kommunerna. Regionen påtog sig enligt uppgift i ett fullmäktigebeslut att fortsättningsvis vara värd för samverkan i regionen.

Primärkommunerna (nedan Kommunerna) i länet har å sin sida genom respektive fullmäktige beslutat om ett Primärkommunalt samverkansorgan (PKS).

Kommunerna och Regionen har därefter träffat ett verksamhetsavtal, VERKSAMHETSAVTAL avseende primärkommunal samordning och utveckling, (nedan Avtalet) vari kommunerna finansierar verksamhet som Regionen utför.

1.2 Uppdrag

Attensum AB har från revisionen i Region Jönköpings län fått i uppdrag att granska det ovan nämnda Avtalet utifrån ett rättsligt perspektiv.

1.3 Syfte

Syftet med granskningen är att analysera Avtalet utifrån ett juridiskt perspektiv och därmed ge revisorerna underlag för en bedömning av landstingsstyrelsens verksamhet utifrån 6 kap 7 § kommunallagen.

1.4 Revisionsfrågor

Följande revisionsfråga föreligger:

- Är verksamhetsavtalet mellan primärkommunerna och Region Jönköpings län tillräckligt juridiskt ändamålsenligt för Regionen?

1.5 Revisionskriterier

Granskningen kommer att genomföras utifrån följande revisionskriterier:

- Kommunallag
- Lag om offentlig upphandling
- Lag om handelsbolag och enkla bolag
- Verksamhetsavtal LJ 21094/353
- Arbetsordning för Kommunalt forum
- Arbetsordning för Primärkommunalt samverkansorgan, Jönköpings kommun.

1.6 Metod

Granskningen har genomförts med hjälp av analys av dokument, huvudsakligen Verksamhetsavtalet och Arbetsordning för Primärkommunalt samverkansorgan.

För att bedöma de juridiska aspekterna har juridisk metod tillämpats med lag, förarbeten, rättsfall och doktrin.

Intervjuer har genomförts med två regionråd, ekonomidirektören i Regionen samt ekonomichefen i Jönköpings kommun.

ATTENSUM

2. Är verksamhetsavtalet mellan primärkommunerna och Region Jönköpings län tillräckligt juridiskt ändamålsenligt för Regionen?

2.1 Beskrivning

Av intervjuerna har framgått att Avtalet träffades för att parterna avsåg att formellt reglera en överenskommelse om att Regionen skulle överta och bedriva verksamhet som före detta Regionförbundet hade utfört för primärkommunerna tidigare. I samband med övertagande av denna verksamhet från Regionförbundet övertog Regionen även viss personal som hade uppgifter inom detta område. Vidare har framgått av intervjuerna att det under beredningen av ärendet diskuterades olika alternativ, som exempelvis kommunalförbund, men att samtliga parter ville undvika extra administration. Det var mot denna bakgrund Regionen påtog sig uppgiften att vara värd för den verksamhet som Regionförbundet hade utfört för primärkommunernas räkning. Kommunerna skulle enligt de intervjuade samtidigt ta på sig att finansiera verksamheten och de kostnader som Regionen åsamkades.

Ärendet bereddes av Regionen och kommunerna i samförstånd. Kommunerna bildade ett eget samverkansorgan, Primärkommunernas samverkansorgan (PKS). Det övergripande syftet med PKS var att samordna kommunernas uppdrag till Regionen och svara för styrning och uppföljning av verksamheten. Respektive kommunfullmäktige beslutade om:

*"- Arbetsordning för Primärkommunalt samverkansorgan, daterad den 19 juni 2014, godkännes.
- Kommunstyrelsen ges delegation att godkänna verksamhetsavtal mellan Jönköpings läns primärkommuner, företrädda av Primärkommunernas samverkansorgan (PKS), och Landstinget/Region Jönköpings län."*

Respektive kommunstyrelse och landstingsstyrelsen beslutade senare:

"- att godkänna föreliggande avtal med länets kommuner avseende primärkommunal samordning och utveckling."

2.2 Bedömning

2.2.1 Ändamålsenlighet

Vi kommer nedan att pröva ändamålsenligheten utifrån syftet med Avtalet och om Avtalet är tillräckligt för att uppnå dessa syften på ett juridiskt riktigt och tydligt sätt.

Vi kommer mot denna bakgrund bedöma den juridiska ändamålsenligheten med Avtalet utifrån följande kriterier:

- Regionen skall vara värd för verksamheten som bedrivs.
- Regionen skall tillhandahålla de personella resurserna. (Notera dock att resurser kan vara inlånad även från andra organisationer).
- Kommunerna skall finansiera verksamheten.
- Regionen skall utföra den verksamhet som tidigare utfördes av Regionförbundet och annan verksamhet som kommunerna vill samverka om.
- Avtalet skall vara juridiskt riktigt och tydligt.

2.2.2 Regionen skall vara värd för verksamheten.

Regionen är värd för verksamheten i den meningen att Regionen har anställd personal för denna verksamhet i sin förvaltningsorganisation.

Enligt avtalet har samverkansorganet PKS uppdraget att utifrån beslutade budgetmedel ansvar för att verksamheten bedrivs inom givna ramar och att det finns personella resurser i tillräcklig omfattning. Av Avtalet framgår dessutom:

ATTENSUM

”Samverkansorganet är en del av Region Jönköpings län och har en primärkommunal styrning och ledning”

Av Avtalet framgår vidare:

”I enlighet med arbetsordningen är PKS politisk ledning för verksamheten och fattar löpande beslut om eventuella förändringar i verksamhetsuppdraget.”

Trots Avtalets lydelse menar vi att PKS inte är en del av Regionens organisation eftersom kommunallagen endast anger organen nämnd, utskott och beredning utöver fullmäktige som organ i kommunallagens mening. PKS är inte något av dessa. Samverkansorganet är således inte en del av Regionen. I detta avseende är Regionen inte värd för verksamheten.

Av Avtalet framgår också:

Regionen är värdorganisation vilket innebär att det formella beslutsfattandet utgår från Regionen. Det formella beslutsfattandet avser stora och långsiktiga åtaganden som t ex hyreskontrakt på längre tid än fyra år”

Det är enligt vår mening svårt att förstå vad som avses med denna skrivning i Avtalet. Formellt beslutsfattande betyder något annat än enbart stora och långsiktiga åtaganden. I detta hänseende är Regionens värdskap otydligt.

Sammanfattningsvis finner vi att Avtalet inte på ett tydligt sätt anger att Regionen är värd för verksamheten.

2.2.3 Regionen skall tillhandahålla de personella resurserna

Enligt vad vi har förstått tillhandahåller Regionen de personella resurserna jämte därvid inlånad personal. Av Avtalet framgår följande:

”PKS ansvarar för att personella resurser finns i tillräcklig omfattning”

Formuleringen i Avtalet är otydlig. Förmodligen innebär formuleringen att PKS ansvarar för att ställa krav på att det finns personella resurser i tillräcklig omfattning. Avtalet bör tydliggöras på denna punkt.

2.2.4 Kommunerna skall finansiera verksamheten.

Av Avtalet framgår:

”Finansiering av all PKS-verksamhet sker av primärkommunerna. Kommunerna överför medel till Regionen kvartalsvis i förskott, enligt upprättad plan och fördelning.”

Avtalet är enligt vår bedömning tydligt med att det är kommunerna som skall betala verksamheten som Regionen utför enligt Avtalet.

Avtalet har rubriken ”VERKSAMHETSAVTAL avseende primärkommunal samordning och utveckling”. Rubriken indikerar därför att Avtalet avser att reglera samordning eller som vi har tolkat det ”samverkan”. Avtalet kan enligt vår mening också tolkas som köp av tjänst eftersom kommunerna finansierar och beställer verksamhet som ensidigt tillhandahålls av Regionen. Om lagen offentlig upphandling är tillämplig är dock inte Regionens ansvar att bedöma.

2.2.5 Regionen skall utföra den verksamhet som tidigare utfördes av Regionförbundet och annan verksamhet som kommunerna vill samverka om.

Av Avtalet framgår följande:

”Nuvarande verksamhetsomfattning som uppdraget avser framgår av arbetsordning.”

Av PKS arbetsordningen framgår följande verksamhetsomfattning: Social välfärd, Hälso- och sjukvård, Miljösamverkan, Utbildning, Kurs- och konferensverksamhet, Arbetsmarknad och

ATTENSUM

delaktighet för personer som befinner sig långt från arbetsmarknaden samt andra gemensamma verksamhetsområden som primärkommunerna är överens att samverka om.

Avtalet är tydligt i den meningen att det hänvisar till den av kommunerna beslutade arbetsordningen för PKS. Uppdragen som hänför sig till denna arbetsordning kan dock variera i hög grad inom respektive verksamhetsområde. Verksamheten är således inte exakt definierad i Avtalet och arbetsordningen och det ges också utrymme att förändra verksamhetsområdena. Det framgår inte heller om detta är samma verksamhet som tidigare år. Av intervjuerna har dock framgått att budgeten motsvarar ungefär samma belopp som föregående år för Regionförbundet. Vi finner inte anledning att ifrågasätta att Avtalet på ett tillräckligt sätt anger ramarna för verksamheten även om Regionens verksamhet inte är exakt definierad i Avtalet.

Det kan dock vara värt att beakta att Regionen vid tillhandahållande av verksamheten skall hålla sig inom ramen för bl.a. kommunallagen, konkurrenslagen och statsstödsregler. Om Regionen har gjort detta bör lämpligen först granskas när Regionen har påbörjat verksamheten, d.v.s tidigast under granskningsåret 2015.

Sammanfattningsvis bedömer vi tillsvidare att Avtalet är tillräckligt ändamålsenligt på denna punkt.

2.2.6 Avtalet skall vara juridiskt riktigt och tydligt.

Förutom vad ovan angivits förekommer det enligt vår mening otydligheter i Avtalet avseende PKS befogenheter avseende exempelvis beslut om budget och verksamhetsplaner där det tydligare framgår av arbetsordningen att PKS skall bereda dessa frågor och inte besluta. Vidare saknar vi en tydlig reglering om Avtalets avtalstid eftersom begreppet ”fortsättningsavtal” används i Avtalet trots att det inte är en juridisk term. Avtalet kan tolkas både som ett tillsvidareavtal och som ett tidsbegränsat avtal. Vidare är det i avtal med många parter lämpligt att reglera uppsägning av avtal samt vad som händer med avtalet om bara en eller ett fåtal parter vill säga upp avtalet. Vidare används begreppet tjänsteutövning i Avtalet. Förmodligen är det mer adekvat att använda termerna ”beslut i kommunallagens mening” respektive ren verkställighet eftersom dessa är kommunallagstermer om olika former av beslut.

Mot bakgrund av att det finns otydligheter och flera begrepp i Avtalet som utifrån ett juridiskt perspektiv är förvirrande anser vi att Avtalet inte är tillräckligt tydligt och riktigt för att vi skall bedöma det som ändamålsenligt.

3. Avslutning

Revisionsfrågan i denna granskning har varit om verksamhetsavtalet mellan primärkommunerna och Region Jönköpings län är tillräckligt juridiskt ändamålsenligt för Regionen.

För att kunna besvara frågan har vi bl.a. utifrån intervjuer ställt upp ett antal kriterier för att verksamhetsavtalet skall anses juridiskt ändamålsenligt.

Vår uppfattning är att verksamhetsavtalet mellan primärkommunerna och Regionen, sammantaget sett, inte är tillräckligt juridiskt ändamålsenligt. Vi rekommenderar regionstyrelsen att samordna en revidering av verksamhetsavtalet med övriga parter enligt kommentarer i denna granskning och utifrån det syfte som finns med avtalet.