

Genomförande av fullmäktiges beslut att nämnderna ska ha egna förvaltningar

Innehåll

1. Sammanfattande analys	3
2. Bakgrunden till granskningen	4
3. Granskningens genomförande	5
4. Förvaltningsorganisationerna	8
Regionstyrelsens förvaltning	8
Hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltning	9
Regionala utvecklingsnämndens förvaltning	9
Personalansvar och chefsstrukturer	10
5. Styrning av verksamheter och stödtjänster	13
Åtgärder för styrning av verksamheterna	13
Tjänster som utförs av styrelsens förvaltning	14
6. Genomförande av fullmäktiges beslut	16
Utredningar om olika organisationslösningar	16
Insatser för att utforma förvaltningsmodellen i praktiken	16
7. Svar på revisionsfrågor	18
8. Rekommendationer	19

Bilagor

1. Nedbrytning av revisionsfrågorna
2. Dokument som ingått i granskningen

1. Sammanfattande analys

Styrelsen och nämnderna ansvarar för att verkställa fullmäktiges beslut. De ska också se till att verksamheten bedrivs på ett tillfredsställande sätt. Fullmäktiges beslut från år 2017 om förvaltningsorganisationerna var kortfattat. Beslutet gav ingen närmare vägledning om hur förvaltningarna skulle utformas och förhålla sig till varandra. Styrelsen och nämnderna har inte gjort tillräckligt för att reda ut hur regionen ska styras och hur förvaltningarna ska samverka. Det finns många oreglerade och informella processer i och mellan de olika förvaltningarna. Detta har bidragit till otillräckliga förutsättningar för styrning och kontroll på olika nivåer i regionen.

Flera av dessa otydligheter hade styrelsen och nämnderna kunnat upptäcka om de följt upp och utvärderat förvaltningsstrukturen. Inom flera områden är det oklart hur nämnderna ska styra sina ansvarsområden. Exempelvis behöver förhållandet mellan nämnderna och förvaltningscheferna klargöras så att det blir tydligt vem som styr över förvaltningarna. Det saknas också överenskommelser mellan regionstyrelsen och nämnderna av de tjänster som styrelsens förvaltning tillhandahåller och som nämnderna är beroende av för sina ansvarsområden.

Under år 2021 inledde regiondirektören ett utvecklingsarbete för ledning och styrning på tjänstepersonsnivå, vilket är positivt. Det är dock för tidigt att utvärdera effekterna av dessa insatser.

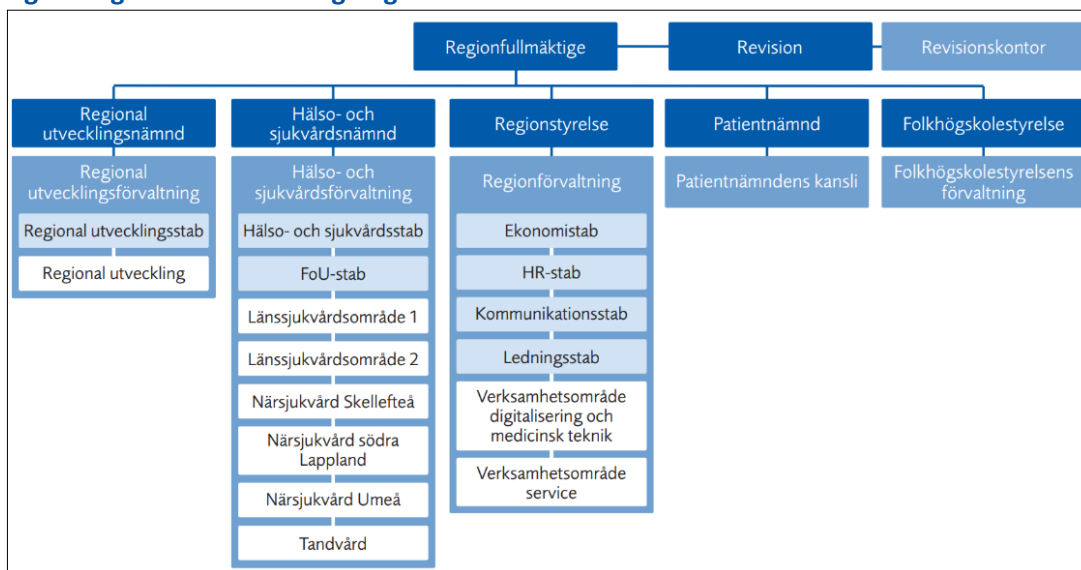
Regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden bör vidta åtgärder i syfte att säkerställa en förvaltningsstruktur som ger förutsättningar för styrning och kontroll på olika nivåer i regionen:

- Styrelsen och nämnderna bör följa upp och utvärdera förvaltningsorganisationerna utifrån fullmäktiges beslut
- Styrelsen och respektive nämnd behöver utreda hur relationen mellan nämnderna och förvaltningscheferna ska tydliggöras så att det framgår vem som styr över respektive förvaltning
- Hälso- och sjukvårdsnämnden bör överväga att besluta om instruktion till hälso- och sjukvårdsdirektören
- Styrelsen och nämnderna bör besluta om formaliserade överenskommelser eller motsvarande för de tjänster som styrelsens förvaltning utför så att nämnderna kan styra, följa upp och kontrollera att stödet motsvarar behoven

2. Bakgrunden till granskningen

Inför regionbildningen beslutade fullmäktige år 2017 att varje styrelse och nämnd skulle ha en egen förvaltning. När Region Västerbotten bildades år 2019 samlades uppdragen för Västerbottens läns landsting och Regionförbundet i Västerbottens län i en gemensam organisation. Även vissa uppgifter som tidigare hanterades av länsstyrelsen ingick. Sedan regionbildningen har förvaltningsorganisationerna i stort sett varit oförändrade.

Figur: Regionens förvaltningsorganisationer under år 2021



Källa: Regionplan år 2021

Risk för oklarheter i organisationen

Revisorernas riskanalys inför år 2021 visade att det fanns risk för oklarheter gällande ansvar och befogenheter mellan styrelser, nämnder och förvaltningar. Iakttagelser i tidigare granskningar har varit följande:

- Hälso- och sjukvårdsnämnden bildades år 2011. Även innan regionbildningen framkom otydligheter mellan dåvarande landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden.
- Det har funnits oklarheter om vilka befogenheter regionstyrelsen har att besluta om förändringar i andra nämnders förvaltningar.
- Nämndernas möjligheter till styrning och kontroll över stöd och service som tillhandahålls av regionstyrelsens förvaltning har varit begränsad.

I sin revisionsplan för år 2021 har revisorerna beslutat att genomföra en fördjupad granskning av hur fullmäktiges beslut om att nämnderna ska ha egna förvaltningar genomförts. Granskningen skulle undersöka hur förvaltningsorganisationerna ser ut formellt, men även hur de fungerat i praktiken.

3. Granskningens genomförande

Granskningens syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte har varit att ge underlag för att bedöma om styrelsen och nämnderna gjort tillräckligt för att reda ut hur fullmäktiges beslut om förvaltningsorganisationerna ska verkställas. Granskningen har gett svar på följande:

1. Har regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden säkerställt en tydlig förvaltningsstruktur som ger tillräckliga förutsättningar för styrning och kontroll på olika nivåer i regionen?
2. Har regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden följt upp och utvärderat förvaltningsorganisationerna utifrån fullmäktiges beslut?

Se mer i bilaga 1 hur vi brutit ner revisionsfrågorna.

Granskningen gäller verksamhetsåret 2021. Patientnämndens, folkhögskolestyrelsens och revisorernas förvaltningar har inte ingått i granskningen. I granskningen har inte heller hälsovalet ingått.

Granskningens revisionskriterier

Revisionskriterierna utgör de bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier för denna granskning har varit följande:

- **Fullmäktiges beslut 2017-11-21—22, 196 §** innebar att regionen skulle få en tjänstepersonsorganisation bestående av flera förvaltningar. Till nämnderna skulle tillhörande förvaltningar skapas. Vid organiseringen av dessa förvaltningar skulle 1) Funktioner med huvudsaklig koppling till en nämnds ansvarsområde tillhöra den nämnden samt 2) Funktioner av organisationsövergripande eller av övrig samordnande karaktär tillhöra regionstyrelsens förvaltning.
- **Kommunallagen 6 kap. 3 och 6 §§** anger att nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning ska ha hand om. De beslutar också i frågor som fullmäktige har delegerat till dem. Vidare ska nämnderna var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.
- **Fullmäktiges reglementen för regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden** beskriver de ansvarsområden som ska gälla för styrelsen och nämnderna samt uppgiftsfördelningen dem emellan.

Revisionskontorets metoder

Projektledare för granskningen har varit Marcus Rönnegård. Projektmedarbetare har varit Petter Bergner. Båda arbetar som sakkunniga på revisionskontoret. Dessutom har vi anlitat juristen Joakim Eriksson vid Attensum AB som bidragit med juridiska analyser och deltagit vid intervjuer.

Dokumentanalys av styrdokument, protokoll och planer

Inom ramen för granskningen har revisionskontoret granskat och analyserat följande typer av dokument:

- Dokumenterade beskrivningar över regionens förvaltningsorganisationer
- Styrdokument med instruktioner till förvaltningscheferna
- Styrelsens och nämndernas protokoll för år 2021
- Verksamhetsplaner med aktiviteter, mål och fördelning av resurser
- Delegations- och vidaredelegationsordningar
- Mötesanteckningar från förvaltningschefernas ledningsgrupper
- Internkontrollplaner och uppföljning av dessa
- Delårsrapporter per april och augusti
- Övriga styrdokument som rör förvaltningarna

Bilaga 2 visar en förteckning över samtliga dokument som ingått i granskningen.

Intervjuer med politiker och tjänstepersoner

Inom ramen för granskningen har vi genomfört ett antal intervjuer:

- Regionstyrelsens presidium
- Hälso- och sjukvårdsnämndens presidium
- Regionala utvecklingsnämndens presidium
- Regiondirektör och stabsdirektör
- Hälso- och sjukvårdsdirektör och stabschef på hälso- och sjukvårdsförvaltningen
- Regionala utvecklingsdirektör och stabschef på regionala utvecklingsförvaltningen
- Ekonomidirektör, HR-direktör och servicedirektör

Rapportens upplägg och innehåll

Granskningens resultat presenteras i avsnitt 4–6. Svaren på revisionsfrågorna presenteras i avsnitt 7. Avsnitt 8 innehåller våra rekommendationer utifrån de slutsatser vi dragit av granskningen.

Rapporten är kvalitetssäkrad

Rapporten har kvalitetssäkrats genom att den granskats av annan sakkunnig person inom revisionskontoret samt av revisionsdirektören. Dessutom har den upphandlade juristen deltagit i kvalitetssäkringen. Vidare har samtliga intervjupersoner fått möjlighet att lämna synpunkter på rapportens innehåll.

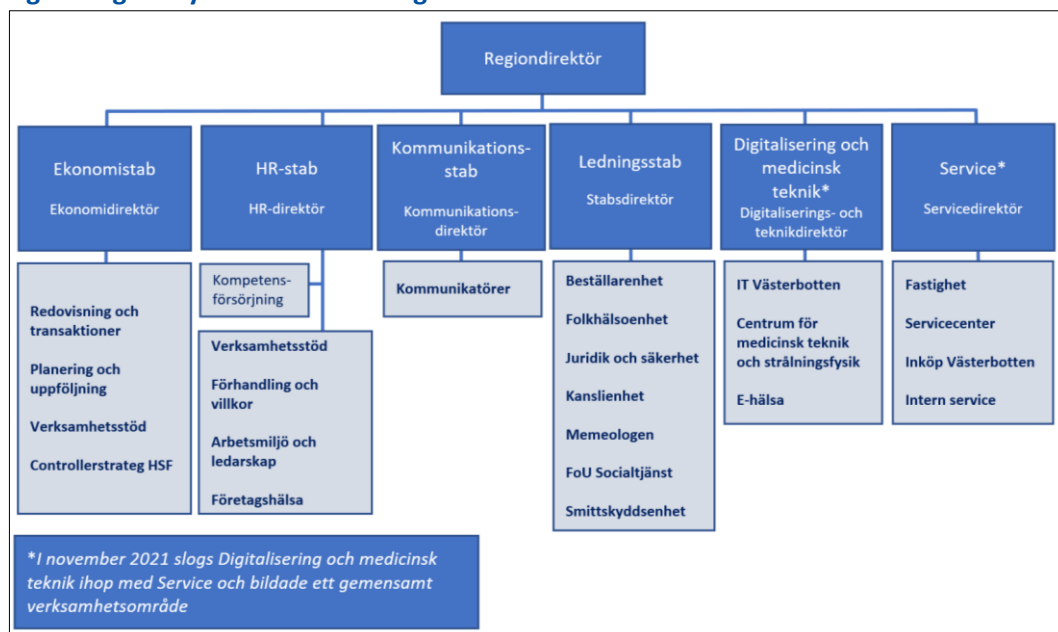
4. Förvaltningsorganisationerna

Sammanfattning: Det är oklart i vilken utsträckning hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden har förutsättningar att styra sina förvaltningar. Regionstyrelsen har utsett regiondirektören till högsta tjänsteperson i regionen med uppdrag att anställa övriga förvaltningschefer. Så länge nämnderna är överens med styrelsen och regiondirektören finns det förutsättningar för nämnderna att styra sina förvaltningar. Om det skulle uppstå skilda uppfattningar om styrningen skulle nämndernas förutsättningar kunna begränsas.

Regionstyrelsens förvaltning

Enligt fullmäktiges reglemente för regionstyrelsen är styrelsen regionens ledande politiska förvaltningsorgan. I ansvaret som styrelse ingår att leda och samordna förvaltningen av regionens angelägenheter. I reglementet framgår att styrelsen ska ha hand om sådana uppgifter som inte lagts på annan nämnd. Bilden nedan visar hur styrelsens förvaltning sett ut under år 2021.

Figur: Regionstyrelsens förvaltning under år 2021



Källa: Uppgifter från stabsdirektören. Uppgifterna är redaktionellt bearbetade av revisionskontoret.

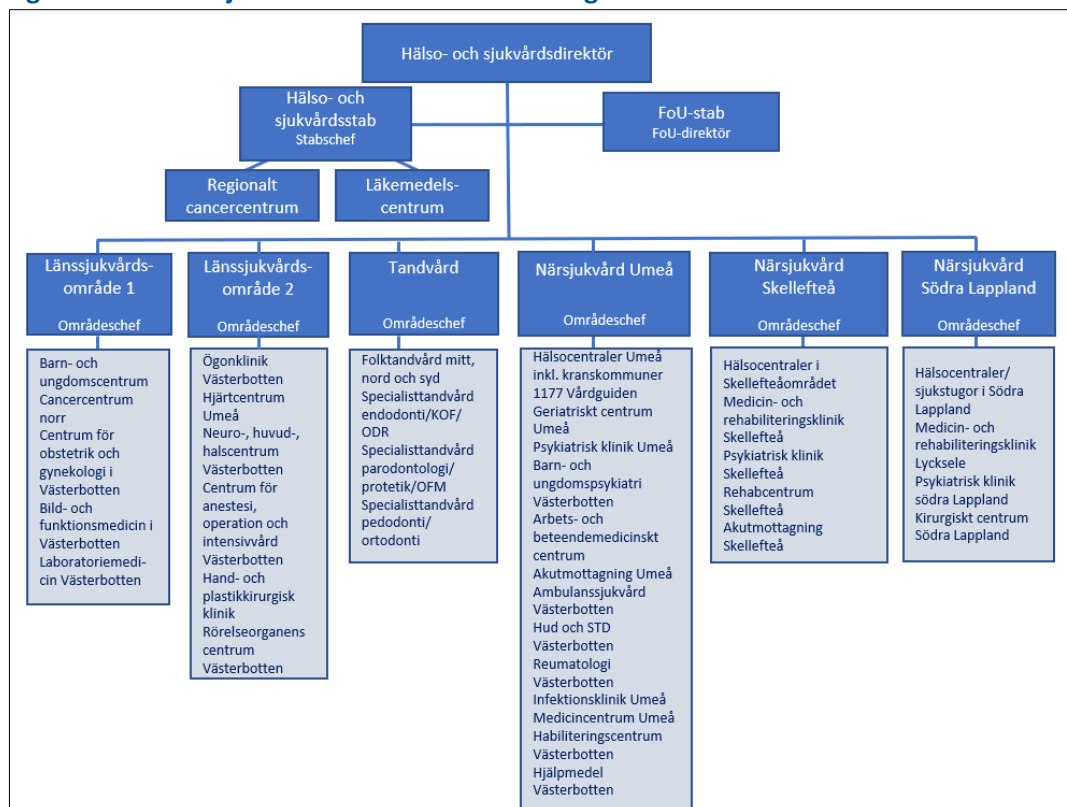
Enligt reglementet ingår det i styrelsens uppgifter att vara beställare av primärvård och tandvård, organisera samverkan för hälsa och social välfärd samt förvaltning av service, fastigheter, teleområdet, logistik och lokavård. Styrelsen ska även ansvara för utveckling, förvaltning och drift av digitalisering och medicinsk teknik. I ansvaret ingår också att leda och samordna regionens forskning, innovation och utbildning samt arbete med folkhälsofrågor ur ett medborgarperspektiv.

Hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltning

Enligt reglementet är hälso- och sjukvårdsnämnden ansvarig för verksamheterna inom sjukhusvård, primärvård, tandvård samt funktionshinder och rehabilitering.

När det gäller primärvården ansvarar nämnden för att utföra den vård som drivs i egen regi i enlighet med regionstyrelsens beställning. För tandvården ansvarar nämnden för att utföra den tandvård som drivs i egen regi. Bilden nedan visar hur nämndens förvaltning såg ut under år 2021.

Figur: Hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltning under år 2021



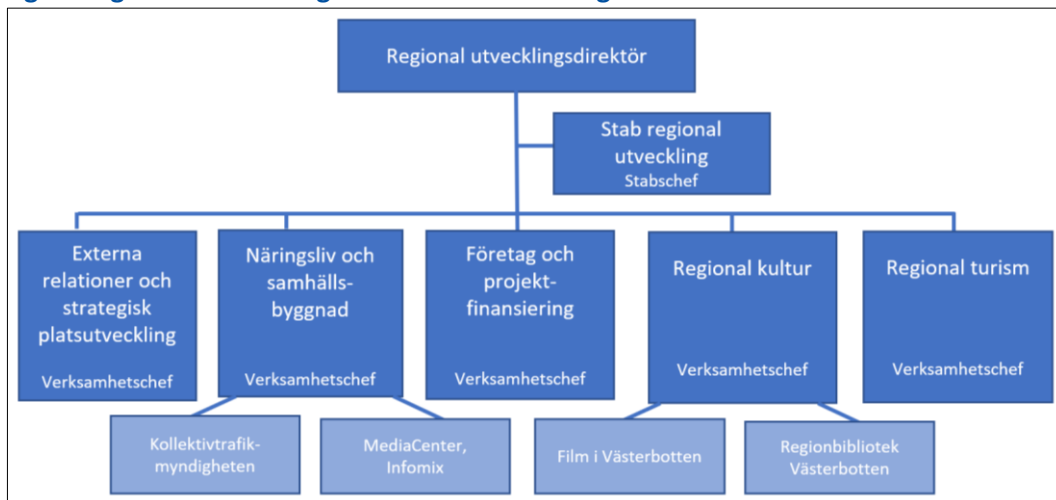
Källa: Uppgifter från stabschefen för hälso- och sjukvårdsförvaltningen. Uppgifterna är redaktionellt bearbetade av revisionskontoret.

Regionala utvecklingsnämndens förvaltning

Enligt reglementet har regionala utvecklingsnämnden verksamhetsansvar inom sina områden. Nämnden ska ansvara för att ta fram strategier, program och planer för att samordna och utveckla det regionala tillväxtarbetet kopplat till hållbar tillväxt och utveckling i Västerbotten.

I ansvaret ingår att besluta om användningen av vissa statliga medel för regional utveckling samt årligen lämna en redovisning av åtgärder och effekter till regionen. Nämnden ska även analysera och följa upp resultat och effekter av utvecklingsarbetet samt utse representanter i regionala, nationella och internationella organisationer inom nämndens ansvarsområde. Bilden på nästa sida visar hur nämndens förvaltning såg ut under år 2021.

Figur: Regionala utvecklingsnämndens förvaltning under år 2021



Källa: Uppgifter från stabschefen för regionala utvecklingsförvaltningen. Uppgifterna är redaktionellt bearbetade av revisionskontoret.

Regiondirektören har beslutat att administrativa stödfunktioner i regionala utvecklingsförvaltningen under år 2022 ska föras över till regionstyrelsens centrala staber (RS 108-2021). De funktioner som berörs är HR, ekonomi, IT, fastighet och registrering.

Personalansvar och chefsstrukturer

Enligt reglementena är regionstyrelsen anställningsmyndighet för personalen i sin förvaltning samt för övriga nämnders förvaltningschefer. Varje nämnd har verksamhetsansvar och är anställningsmyndighet för personalen i sin förvaltning. Nämnderna ska ha hand om personalfrågor inklusive arbetsmiljöfrågor inom sina områden.

Den 16 november 2021 beslutade fullmäktige (§ 196) om ett tillägg till reglementet för regionala utvecklingsnämnden som angav att förvaltningschefen är ytterst ansvarig inför nämnden. Motsvarande formulering finns inte i reglementena för styrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden.

Regiondirektören är chef över de andra förvaltningscheferna

Regionstyrelsens instruktion för regiondirektören (RS 2019-03-12) anger att regiondirektören ska tillsättas och entledigas av regionstyrelsen. Där framgår också att regiondirektören är regionens högsta tjänsteperson och högsta chef för styrelsens förvaltning. Enligt instruktionen är regiondirektören "ytterst ansvarig för regionens samlade förvaltning". Efter en granskning (12/2020) om ansvar och befogenheter mellan förvaltningschefer rekommenderade revisorerna styrelsen att förtydliga och avgränsa denna formulering (REV 29-2020). I sitt yttrande över granskningen svarade styrelsen att formuleringen var en restprodukt från den gamla landstingsorganisationen och att de skulle se över instruktionen.

Enligt instruktionen ska regiondirektören rekrytera nämndernas förvaltningschefer i samråd med berörd nämnd. Det ingår också i regiondirektörens uppdrag att hålla

medarbetarsamtal med förvaltningscheferna. Förvaltningschefernas uppdrag ska dock främst "hanteras av respektive nämnd" enligt instruktionen.

Enligt chefsavtalen är styrelsens ordförande chef över regiondirektören. Regiondirektören är chef över hälso- och sjukvårdsdirektören och regionala utvecklingsdirektören. Hälso- och sjukvårdsdirektören och regionala utvecklingsdirektören är i sin tur chefer över cheferna inom respektive förvaltning.

I intervjuer med presidierna och förvaltningscheferna framkommer att förvaltningscheferna får arbetsuppgifter från både regiondirektören och ansvarig nämnd. Förvaltningscheferna har även två rapporteringsvägar.

Efter granskningen (12/2020) om ansvar och befogenheter mellan förvaltningschefer rekommenderade revisorerna nämnderna att tydliggöra förvaltningschefernas ansvar inför respektive nämnd (REV 29-2020). I sitt yttrande över granskningen svarade regionala utvecklingsnämnden att förvaltningen skulle utarbeta ett förslag till instruktion för regionala utvecklingsdirektören. Vid tiden för denna granskning hade nämnden ännu inte beslutat om någon sådan instruktion. Hälso- och sjukvårdsnämnden har inte fattat något beslut om att ta fram en instruktion för hälso- och sjukvårdsdirektören.

Styrelsen och nämnderna har fördelat arbetsmiljöuppgifter

Regionstyrelsen har fördelat arbetsmiljöuppgifter till regiondirektören som på uppdrag av styrelsen ska organisera, leda samt följa upp arbetsmiljö- och hälsoarbetet inom styrelsens förvaltning. Regiondirektören ska också utarbeta regionövergripande styrdokument för arbetsmiljöarbetet. I regiondirektörens uppdrag ingår att fördela arbetsmiljöuppgifter inom regionstyrelsens förvaltning så att det systematiska arbetsmiljöarbetet kan bedrivas ute på arbetsplatserna och samtidigt säkerställa att tillräckliga befogenheter, resurser, kunskaper och kompetens följer med uppgifterna (RS 442-2021).

Hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden har fördelat arbetsmiljöuppgifter till respektive förvaltningschef. Förvaltningscheferna ska organisera, leda och följa upp arbetsmiljö- och hälsoarbetet. I uppdraget ingår att fördela arbetsmiljöuppgifter inom sina förvaltningar. Det systematiska arbetsmiljöarbetet ska bedrivas ute på arbetsplatserna. Förvaltningscheferna ska samtidigt säkerställa att tillräckliga befogenheter, resurser, kunskaper och kompetens följer med uppgifterna (HSN 527-2019 och RUN 160-2019).

Vår kommentar

Vi bedömer att det är otydligt i vilken utsträckning nämnderna har förutsättningar att styra sina förvaltningar:

- Nämnderna har inte rätt att anställa eller säga upp sina förvaltningschefer men har enligt reglementena ansvar för den verksamhet som den egna förvaltningen bedriver.
- Enligt chefshierarkin är förvaltningscheferna för hälso- och sjukvårdsförvaltningen och regionala utvecklingsförvaltningen underställda regiondirektören som i sin tur lyder under regionstyrelsen.
- Både nämnderna och regiondirektören kan ge uppdrag till förvaltningscheferna. Det är oklart i vilka avseenden dessa uppdrag skiljer sig åt.

- Förvaltningscheferna har två rapporteringsvägar – både till regiondirektören och till ansvarig nämnd.

Så länge nämnderna är överens med regionstyrelsen och regiondirektören om innehållet i styrningen finns det förutsättningar för nämnderna att styra sina förvaltningar. Om det skulle uppstå skilda uppfattningar eller konflikt mellan uppdragen skulle nämndernas förutsättningar att kunna styra begränsas. Givet dessa förutsättningar är det viktigt att tydliggöra relationen mellan nämnderna och deras förvaltningschefer.

5. Styrning av verksamheter och stödtjänster

Sammanfattning: Av granskningen framgår att det inte är reglerat hur nämnderna ska styra inriktningen och omfattningen på det administrativa stöd och den service de behöver få från regionstyrelsens förvaltning för att kunna ta ansvar för sina verksamheter.

Åtgärder för styrning av verksamheterna

Regionstyrelsen, nämnderna och förvaltningscheferna vidtog åtgärder för styrning och kontroll över sina verksamhetsområden under år 2021:

- Styrelsens och nämndernas **verksamhetsplaner** för år 2021 innehöll aktiviteter och mål för verksamheterna samt verksamheternas budgetramar. Styrelsen beslutade om sin plan den 27 oktober (RS 1368-2020), hälso- och sjukvårdsnämnden den 1 oktober (HSN 866-2020) och regionala utvecklingsnämnden den 8 oktober (RUN 167-2020).
- Styrelsen beslutade om **internkontrollplan** för år 2021 den 10 februari (RS 1627-2020), hälso- och sjukvårdsnämnden den 18 februari (HSN 25-2021) och regionala utvecklingsnämnden den 17 februari (RUN 30-2021). De följde upp några av kontrollaktiviteterna i sina delårsrapporter per augusti (RS 1498-2021, HSN 896-2021 och RUN 212-2021).
- Regiondirektören har inrättat en **central ledningsgrupp** som är regionövergripande. Under år 2021 ingick regiondirektören, hälso- och sjukvårdsdirektören, regionala utvecklingsdirektören, ekonomidirektören, HR-direktören, stabsdirektören, kommunikationsdirektören, digitaliserings- och teknikdirektören, servicedirektören med flera. I vårt granskningsarbete har vi inte funnit någon arbetsordning eller motsvarande för den centrala ledningsgruppen i ledningssystemet eller i diariet.
- I maj 2021 inrättade regiondirektören en **ledningsgrupp** som stöd för styrning och kontroll av sin förvaltning. Enligt mötesanteckningar ingick regiondirektören, ekonomidirektören, HR-direktören, stabsdirektören, kommunikationsdirektören, digitaliserings- och teknikdirektören, servicedirektören samt en chefsassistent. Vi har inte funnit någon arbetsordning eller motsvarande för ledningsgruppen i ledningssystemet eller i diariet.
- Övriga förvaltningschefer har sedan tidigare år inrättat **ledningsgrupper**. I hälso- och sjukvårdsförvaltningens ledningsgrupp ingick hälso- och sjukvårdsdirektören, stabschefen, områdescheferna inom hälso- och sjukvården, FoU-direktören, controllerstrateg, HR-strateg samt en chefsassistent. I regionala utvecklingsförvaltningens ledningsgrupp ingick regionala utvecklingsdirektören, stabschefen och verksamhetscheferna inom regional utveckling. Vi har inte funnit några arbetsordningar eller motsvarande för dessa ledningsgrupper.
- Vid styrelsens och nämndernas sammanträden har förvaltningscheferna haft en **stående punkt med allmän information**. Ledamöterna har fått information om vad som pågått inom förvaltningen, statusuppdateringar för olika uppdrag och ekonomi samt aktuella händelser som påverkat regionen

eller ansvarig styrelse och nämnd. Under år 2021 var information om covid-19 återkommande.

Tjänster som utförs av styrelsens förvaltning

I regionstyrelsens förvaltning finns administrativa stödfunktioner och tjänster som nämnderna är beroende av för att kunna ta ansvar för sina verksamhetsområden, exempelvis HR, ekonomi, IT, fastighet och service.

Dokumenterade överenskommelser för styrelsens tjänster saknas

Det saknas dokumenterade överenskommelser med kravspecifikationer mellan regionstyrelsen och nämnderna för det stöd som styrelsens förvaltning ska ge till nämnderna. Det framgår av vår sökning i diariet och ledningssystemet samt bekräftas i uppgifter från stabsdirektören och stabscheferna inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen och regionala utvecklingsförvaltningen. I de protokoll vi granskat framkommer inte heller något som tyder på att dokumenterade överenskommelser finns. Nämnderna har inte heller genomfört några dokumenterade uppföljningar av tjänster styrelsens förvaltning tillhandahållit.

Våra iakttagelser överensstämmer med granskningarna om styrning och kontroll över HR-stödet till chefer (9/2020) och ansvar och befogenheter mellan förvaltningschefer (12/2020) som revisorerna genomförde år 2020. I båda granskningarna framkom att det saknas riktlinjer och överenskommelser mellan styrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden för hur styrning och uppföljning av HR-stöd och andra tjänster ska gå till. Därför rekommenderade revisorerna styrelsen och nämnden att förtydliga hur den centrala HR-staben ska fungera i förhållande till övriga nämnders förvaltningar samt klargöra och formulera uppdragen för de centrala staberna och stödfunktionerna (REV 19-2020 och REV 29-2020). I sina svar till revisorerna om HR-stödet redovisade styrelsen den 18 juni 2021 och nämnden den 19 augusti 2021 inga konkreta åtgärder, utan menade att stöd från centrala staber främst skulle styras med hjälp av dialog mellan tjänstepersoner. I ett annat svar den 18 augusti 2021 om ansvar och befogenheter mellan förvaltningschefer instämde styrelsen med revisorerna om att styrningen behövde förtydligas. Enligt styrelsen fanns behov av att arbeta igenom flera dokument och inleda ett förändringsarbete under år 2022 inför nästa mandatperiod.

Regionala utvecklingsnämnden ser risker

Regionala utvecklingsnämnden har kommenterat överföringen av administrativa tjänster till regionstyrelsens förvaltning i sin internkontrollplan år 2022. Nämnden menar att förändringen innebär risk att nämnden och dess förvaltning inte kan påverka innehåll och nivå på det stöd som krävs för att fullgöra nämndens uppdrag. Regionala utvecklingsnämnden har beslutat att genomföra kontroller av stödet under år 2022.

Vår kommentar

Som revisorerna påpekat i tidigare granskningar finns ingen reglering mellan regionstyrelsen och nämnderna av de tjänster som styrelsens förvaltning tillhandahåller åt nämnderna. Det innebär risk att nämnderna inte i tillräcklig grad kan påverka innehåll och nivå på stödet. Avsaknaden av dokumenterade överenskommelser

innebär också att det blir svårt för nämnderna att ställa regionstyrelsen till svars vid eventuella brister i tjänsterna.

6. Genomförande av fullmäktiges beslut

Sammanfattning: Styrelsen och nämnderna har inte tydliggjort hur fullmäktiges beslut om förvaltningar ska genomföras i praktiken. Det är otydligt hur förvaltningarna ska styras och samverka. Styrelsen och nämnderna har heller inte följt upp och utvärderat styrningen av förvaltningarna. Under år 2021 påbörjade regiondirektören ett arbete för att utveckla tjänstepersonsnivån. Det är ännu för tidigt att bedöma effekterna av detta arbete.

Utredningar om olika organisationslösningar

Inför fullmäktiges beslut år 2017 om förvaltningsorganisationer tog tjänstepersonsledningarna i dåvarande landstinget och regionförbundet i Västerbottens län fram en rapport (VLL 914-2017) som skulle utgöra underlag för förslaget till fullmäktige. I rapporten fanns övergripande jämförelser med hur andra regioner valt att organisera sina förvaltningar och diskussioner om för- och nackdelar med olika modeller. Författarna avslutade med att presentera ett förslag om vilka verksamheter och funktioner som skulle höra till vilken nämnds förvaltning. Förslaget utgjorde den organisationsmodell som fullmäktige beslutade att godkänna i november 2017. Motiveringar till förslaget var att tid och kapacitet skulle frigöras för regionstyrelsen jämfört med den tidigare landstingsstyrelsen i och med att styrelsen skulle få bättre möjlighet att leda, samordna och ha uppsikt. En annan motivering var att ansvar och befogenheter inom regionen så långt som möjligt skulle hänga samman.

I mars 2018 beställde tjänstepersonsledningarna i dåvarande landstinget och regionförbundet en konsultrapport som skulle ge vägledning om hur de centrala staberna och servicefunktionerna under regionstyrelsen skulle utformas. Det framgår inte av styrelsens protokoll om styrelsen tog del av rapporten. Rapporten var teoretisk inriktad och baserad på forskning kring organisering av "linje-stab-stöd". Konsulterna diskuterade vikten att skilja på kontroll- respektive stödfunktioner, att reda ut "vad som är vad" och pekade på olika vägval som ansvariga inom regionen behövde ta ställning till för att utveckla stab- och stödfunktionerna. Rapporten gav inga konkreta förslag på hur förhållandet mellan styrelsens centrala stabs- och servicefunktioner skulle förhålla sig till nämndernas förvaltningar.

Insatser för att utforma förvaltningsmodellen i praktiken

Av protokollgranskning och intervjuer med presidier och förvaltningschefer framgår att styrelsen och nämnderna sedan regionbildningen inte genomfört några specifika insatser för att reda ut och tydliggöra fullmäktiges beslut om förvaltningsorganisationerna. Av den dokumentation vi tagit del av och de intervjuer vi genomfört framkommer att de inte heller följt upp och utvärderat om förvaltningarna fungerat ändamålsenligt.

Regiondirektörens initiativ

Under år 2021 inledde regiondirektören ett arbete med att utveckla arbetsformer, ansvar och befogenheter på tjänstepersonsnivå. Syftet med arbetet är bland annat att förändra den centrala ledningsgruppens struktur och arbetssätt med inriktning på gruppens roll, innehåll och berättigande. Enligt mötesanteckningar från den centrala ledningsgruppen handlar det även om att utveckla övergripande stödprocesser och att göra en översyn av organisationskulturen i regionen.

En konkret åtgärd som framgår av mötesanteckningarna är att bilda en enhet för verksamhetsutveckling inom regionstyrelsens förvaltning (RS 1868-2021). Enheten ska fungera som ett stöd till verksamheter när en ny modell för ledning och styrning införs. Enheten ska även arbeta med att utveckla modellen.

Vår kommentar

Fullmäktiges beslut var kortfattat och gav liten vägledning om hur förvaltningsorganisationerna skulle specificeras och utformas. Vi bedömer att det ligger i styrelsens och nämndernas ansvar att precisera hur beslutet ska verkställas. Denna granskning och tidigare granskningar visar dock att styrelsen och nämnderna inte gjort detta i tillräcklig utsträckning.

Avsaknaden av uppföljning innebär att det saknas underlag för att utvärdera om förvaltningsorganisationerna fungerat ändamålsenligt. Vi är dock positiva till att regiondirektören tagit initiativ till att utveckla arbetsformerna på tjänstepersonsnivå.

7. Svar på revisionsfrågor

Vår samlade bedömning är att regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden inte gjort tillräckligt för att reda ut hur fullmäktiges beslut om förvaltningsorganisationerna ska verkställas.

Revisionsfråga	Bedömning	Vår kommentar
1. Har regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden säkerställt en tydlig förvaltningsstruktur som ger tillräckliga förutsättningar för styrning och kontroll på olika nivåer i regionen?		Granskningen visar att det är oklart hur nämnderna ska ta sitt ansvar inom flera områden. Det är också otydligt vem som har befogenhet att styra över förvaltningarna. Verksamhetsansvaret ligger på nämnderna men enligt chefshierarkin är deras förvaltningar underställda regionstyrelsen. Det saknas alltså reglering av de tjänster som styrelsens förvaltning utför åt nämnderna vilket begränsar nämndernas möjligheter att påverka stödet.
2. Har regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden följt upp och utvärderat förvaltningsorganisationerna utifrån fullmäktiges beslut?		Granskningen visar att styrelsen och nämnderna inte följt upp och utvärderat förvaltningsorganisationerna.

8. Rekommendationer

Regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden bör vidta åtgärder i syfte att säkerställa en förvaltningsstruktur som ger förutsättningar för styrning och kontroll på olika nivåer i regionen:

- Styrelsen och nämnderna bör följa upp och utvärdera förvaltningsorganisationerna utifrån fullmäktiges beslut
- Styrelsen och respektive nämnd behöver utreda hur relationen mellan nämnderna och förvaltningscheferna ska tydliggöras så att det framgår vem som styr över respektive förvaltning
- Hälso- och sjukvårdsnämnden bör överväga att besluta om instruktion till hälso- och sjukvårdsdirektören
- Styrelsen och nämnderna bör besluta om formaliserade överenskommelser eller motsvarande för de tjänster som styrelsens förvaltning utför så att nämnderna kan styra, följa upp och kontrollera att stödet motsvarar behov

Umeå den 18 februari 2022

Marcus Rönnegård
Sakkunnig
Certifierad kommunal revisor

Revisionskontoret
Region Västerbotten

Nedbrytning av revisionsfrågorna

Nedan redovisas hur revisionsfrågorna brutits ner i samband med granskningsarbetet.

1. Har regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden säkerställt en tydlig förvaltningsstruktur som ger tillräckliga förutsättningar för styrning och kontroll på olika nivåer i regionen?

- Överensstämmer förvaltningarnas uppdrag med styrelsens och nämndernas ansvarsområden?
- Är det tydligt vilken befogenhet styrelsens förvaltning har när den agerar inom enskilda nämnds område?
- Är uppdragen formaliserade då styrelsen eller en nämnd agerar utförare åt annan nämnd?
- Har förvaltningarna bedrivit sin verksamhet under året inom styrelsens och nämndernas ansvarsområden?
- Har styrelsen och nämnderna haft kontroll över sina förvaltningars verksamhet?
- Har styrelsen och nämnderna kunnat påverka inriktning och omfattning av det stöd som tillhandahållits av annan nämnds förvaltning?

2. Har regionstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och regionala utvecklingsnämnden följt upp och utvärderat förvaltningsorganisationerna utifrån fullmäktiges beslut?

- Har styrelsen och nämnderna följt upp förvaltningsorganisationerna?
- Har styrelsen och nämnderna utvärderat om placeringen av kärnverksamheter under nämnderna fungerat ändamålsenligt?
- Har styrelsen och nämnderna utvärderat om placeringen av funktioner för regionövergripande ledning och samordning under styrelsen fungerat ändamålsenligt?

Dokument som ingått i granskningen

Regionstyrelsen

Reglemente för regionstyrelsen beslutat av regionfullmäktige 2021-06-22–23

Dokumenterade beskrivningar över regionstyrelsens förvaltning, från stabsdirektören 2021-09-17

Regiondirektörens instruktion, beslutad av regionstyrelsen 2019-03-12 (RS 290-2019)

Regiondirektörens chefsavtal, från HR-staben 2021-09-21

Fördelning av arbetsmiljöuppgifter (RS 442-2021)

Regionstyrelsens protokoll år 2021

Regionstyrelsens verksamhetsplan beslutad 2021-10-27

Regionstyrelsens delegationsordning beslutad 2020-12-08 (RS 1818-2020)

Regiondirektörens vidaredelegationsordning beslutad 2019-08-21 (RS 342-2019)

Mötesanteckningar år 2021 från regiondirektörens centrala ledningsgrupp

Mötesanteckningar år 2021 från regionstyrelsens ledningsgrupp

Regionstyrelsens beställningar (RS 1360-2020 och RS 1412-2020) och uppföljningar (RS 1810-2020, RS 1944-2020 och RS 178-2021) av primärvård år 2021

Regionstyrelsens beställning av tandvård år 2021 (RS 1582-2020)

Regionstyrelsens internkontrollplan år 2021 beslutad 2021-02-16 (RS 1627–2020)

Regionstyrelsens delårsrapport per april 2021 beslutad 2021-06-07 (RS 848-2021) samt delårsrapport per augusti 2021 beslutad av 2021-10-26 (RS 1498-2021)

Hälso- och sjukvårdsnämnden

Reglemente för hälso- och sjukvårdsnämnden beslutat av regionfullmäktige 2021-06-22–23

Dokumenterade beskrivningar över hälso- och sjukvårdsförvaltningen, från stabschefen 2021-10-13

Hälso- och sjukvårdsdirektörens chefsavtal, från HR-staben 2021-10-18

Fördelning av arbetsmiljöuppgifter (HSN 527-2019)

Hälso- och sjukvårdsnämndens protokoll år 2021

Hälso- och sjukvårdsnämndens verksamhetsplan beslutad 2021-10-01

Hälso- och sjukvårdsnämndens delegationsordning beslutad HSN 2020-03-25 (HSN 300-2020)

Hälso- och sjukvårdsdirektörens vidaredelegationsordning beslutad 2019-02-18 (HSN 255-2019)

Mötesanteckningar år 2021 från hälso- och sjukvårdsvårdens ledningsgrupp

Hälso- och sjukvårdsnämndens internkontrollplan år 2021 beslutad 2021-02-18 (HSN 25–2021)

Hälso- och sjukvårdsnämndens delårsrapport per april 2021 beslutad 2021-05-26 (HSN 593-2021) samt delårsrapport per augusti 2021 beslutad av 2021-09-30 (HSN 896-2021)

Regionala utvecklingsnämnden

Reglementen för regionala utvecklingsnämnden beslutat av regionfullmäktige 2020-04-21 samt 2021-11-16–17

Dokumenterade beskrivningar över regionala utvecklingsförvaltningen, från stabschefen 2021-09-21

Regionala utvecklingsdirektörens, från stabschefen 2021-09-22

Fördelning av arbetsmiljöuppgifter, RUN 160-2019

Regionala utvecklingsnämndens protokoll år 2021

Regionala utvecklingsnämndens verksamhetsplan 2020-10-08 (RUN 167-2020)

Regionala utvecklingsnämnden delegationsordning beslutad 2020-10-08 (RUN 357-2020)

Regionala utvecklingsdirektörens vidaredelegationsordning beslutad 2020-11-18 (RUN 29-2021)

Mötesanteckningar år 2021 från regionala utvecklingsförvaltningens ledningsgrupp

Regionala utvecklingsnämndens internkontrollplan år 2021 beslutad 2021-02-17 (RUN 30–2021) samt internkontrollplan år 2022 beslutad 2021-12-02 (RUN 433-2021)

Regionala utvecklingsnämndens delårsrapport per april 2021 beslutad 2021-05-19 (RUN 212-2021) samt delårsrapport per augusti 2021 beslutad av 2021-09-29 (RUN 212-2021)

Övriga dokument

Landstingsfullmäktiges protokoll 2017-11-21–22, § 196

Intern rapport, Förslag tjänstemannaorganisation inför regionbildning, 2017-08-31 (VLL 914-2017)

Konsultrapport från Public Partner, Organisation av stödfunktioner inför regionbildandet 2019, mars 2018

Mall för chefsavtal inom regionen, från HR-staben 2021-09-09

Artikel om ny enhet för utvecklingsstöd, publicerad på regionens intranät 2022-01-27