

Landstingsstyrelsen

Granskning av landstingets styrning och insyn i gemensam nämnd, kommunalförbund och samordningsförbund

På vårt uppdrag har revisionskontoret med hjälp av Capire AB utfört en granskning av om landstingsstyrelsen tillgodosett den styrning och insyn som erfordras enligt lagstiftning och det utrymme som lagar ger möjlighet till i de samverkansorgan som landstinget är medlem i.

Granskningen visar att landstinget saknar en tydlig och öppen strategi för sitt engagemang i samverkansorganen samt att landstingets deltagande i samråden inte är tydligt reglerat.

Landstinget har, enligt vår bedömning, formella möjligheter att utöva en effektiv uppsikt, men att det saknas en tydlig systematik vid genomförandet av uppsikten. Även vad gäller andra former för styrning har landstinget adekvata påverkans- och insynsmöjligheter gentemot samverkansorganen i kraft av de aktuella förbundsordningarna och reglementena samt de rutiner som skapats.

Det finns otydligheter i samband med tillämpning av uppsiktsplikten och även vid tillvaratagandet av övriga möjligheter till styrning och insyn. Vår bedömning mot bakgrund av detta är att landstinget saknar en tydlig systematik vid genomförande av uppsikt, styrning och uppföljning. En bättre dokumentation av rutinerna bör generellt åstadkommas.

Resultatet av granskningen redovisas i bifogad granskningsrapport.

Nedan nämns i punktform områden som vi anser bör beaktas för att styrningen och uppsiktsplikten skall utvecklas på ett positivt sätt:

- Regler och rutiner för uppsiktens genomförande och innehåll behöver utvecklas och dokumenteras.
- Även tillämpningen av instrument och rutiner för styrning och insyn i övrigt behöver utvecklas:
 - Det bör tydligare i landstingsstyrelsens behandling och protokoll framgå om styrelsen bedömt om det behövs åtgärder i anledning av återrapportering eller inte.
 - För att få större strategisk tyngd bör landstinget i centrala styrdokument såsom landstingsplanen och landstingsdirektörens verksamhetsplan klargöra mätbara mål liksom långsiktigare ambitioner kopplade till samverkansorga-

nens verksamhet. Verksamheten bör även följas upp regelbundet och systematiskt i samband med årsredovisning och annan reguljär uppföljning.

- Landstingets deltagande i samråd bör regleras tydligare, särskilt i de sammanhang där samrådet har en reglerad roll i samrådsorganets styrprocess.

Vi emotser senast den 9 juni 2014 en redovisning av vilka åtgärder som landstingsstyrelsen vidtar eller avser vidta med anledning av granskningsresultatet.

För Jämtlands läns landstings revisorer


Mona Nyberg
Ordförande


Annelie Bengtsson
V ordförande

Bilaga

Rapporten: Granskning av landstingets styrning och insyn i gemensam nämnd, kommunal-förbund och samordningsförbund

Kopia till

Fullmäktiges presidium
Landstingsdirektören
Bitr. landstingsdirektören
Anders Byström, Regionförbundet Jämtlands län
Sara Ekström, Norrlandstingens regionförbund
Åke Rönnberg, Samordningsförbundet i Jämtlands län

Granskning av landstingets styrning och insyn i gemensam nämnd, kommunalförbund och samordningsförbund

Mars 2014
Dag Boman
Mari Månsson
Håkan Torngren

Innehåll

1	SAMMANFATTNING	3
2	GRANSKNINGENS SYFTE OCH GENOMFÖRANDE	5
2.1	BAKGRUND OCH SYFTE	5
2.2	UPPDRAGETS GENOMFÖRANDE	6
3	FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR STYRNING OCH INSYN I SAMVERKANSORGAN	6
3.1	SAMVERKANSORGAN	6
3.2	LANDSTINGSSTYRELSENS UPSIKT	8
4	BESKRIVNING AV SAMVERKANSORGANEN	9
4.1	GEMENSAM NÄMND FÖR UPPHANDLING AV SJUKVÅRDSMATERIAL	9
4.2	GEMENSAM NÄMND FÖR NÄRVÅRD I FROSTVIKEN	10
4.3	REGIONFÖRBUNDET JÄMTLANDS LÄN	11
4.4	NORRLANDSTINGENS REGIONFÖRBUND	13
4.5	SAMORDNINGSFÖRBUNDET I JÄMTLANDS LÄN	14
5	LANDSTINGETS STYRNING AV SAMVERKANSORGANEN	15
5.1	STRATEGISK STYRNING FRÅN LANDSTINGETS SIDA	15
5.2	UPPFÖLJNING OCH KONTROLL	16
5.3	UPSİK T ÖVER SAMVERKANSORGANEN	18
5.4	BUDGETPROCESSEN	19
5.5	DELTAGANDE I SAMRÅD	20
6	BEDÖMNINGAR OCH SLUTSATSER	20
6.1	ÖVERGRIPANDE IAKTTAGELSER OCH BEDÖMNINGAR	20
6.2	GRANSKNINGENS DELFRÅGOR	21
6.3	FÖRBÄTTRINGSOMRÅDEN	23
	BILAGA – INTERVJUPERSONER	24

1 Sammanfattning

I denna rapport redogörs för granskning av landstingets styrning och insyn i gemensam nämnd, kommunalförbund och samordningsförbund. Granskningen har utförts av Capire Consulting AB under perioden januari till mars år 2014.

Det övergripande syftet med granskningen är att undersöka om landstingsstyrelsen tillgodosett den styrning och insyn som erfordras enligt lagstiftningen och det utrymme som lagar ger möjlighet till i de samverkansorgan som landstinget är medlem i. Av särskilt intresse är landstingsstyrelsens uppsiktsplikt enligt 6 kap 1 § kommunallagen.

Resultat - övergripande revisionsfråga

Landstinget har enligt vår bedömning sört för att det finns *formella möjligheter* att utöva en effektiv uppsikt. Även vad gäller andra former för styrning har landstinget adekvata påverkans- och insynsmöjligheter gentemot samverkansorganen i kraft av de aktuella förbundsordningarna och reglementena samt de rutiner som skapats.

Det finns otydligheter i samband med *tillämpning* av uppsiktsplikten och även vid tillvaratagandet av övriga möjligheterna till styrning och insyn. Vår bedömning mot bakgrund av detta är att landstinget saknar en tydlig systematik vid genomförande av uppsikt, styrning och uppföljning. En bättre dokumentation av rutinerna bör generellt åstadkommas.

Resultat - granskningens delfrågor

Sammanfattande svar på ställda revisionsfrågor är följande:

Har landstinget en tydlig strategi för sitt engagemang i samverkansorganen och hur tillämpas den?

Nej, landstinget saknar en tydlig och öppen strategi för sitt engagemang i samverkansorganen.

Finns en ändamålsenlig reglering i förbundsordning, avtal mm som möjliggör styrning och insyn?

Ja, i samverkansorganens statuter finns en ändamålsenlig reglering som möjliggör styrning och insyn.

Har landstingsstyrelsen med hjälp av uppföljning och kontroller säkerställt att de åtaganden och uppdrag som landstinget överlåtit genomförs?

Delvis har landstinget genom sina företrädare i samverkansorganen god kontroll på verksamheternas utveckling. Det saknas dock dokumentation om vilka slutsatser som har dragits och varför.

Har landstinget säkerställt att det finns dokumenterade regler och rutiner för sin uppsikt? Utövas uppsikten på ett tillfredsställande sätt?

Nej, reglerna och rutinerna för uppsiktens innehåll är inte tydliga och inte dokumenterade. Jävsproblematiken är sannolikt inte uppmärksammas.

Är efterlevnaden av förbundsordningar och reglementen tillfredsställande avseende budgetprocessen?

Ja, efterlevnaden av överenskomna regelverk för budgetprocessen i de berörda organen är god.

Är landstingets deltagande i samråden tydligt reglerat?

Nej, landstingets deltagande i samråden är inte tydligt reglerat.

Hur sker återrapporteringen från samverkansorganen till landstinget? Till vem, när och hur? Dokumentation? Vilka eventuella åtgärder vidtas med anledning av återrapporteringen?

Ja, återrapportering sker regelbundet från samverkansorganen, men landstingsstyrelsen är inte enhetlig i sin dokumentation om eventuella åtgärder i anledning av återrapporteringen.

Förbättringsområden

I anledning av granskning bedömer vi att följande förbättringsåtgärder är önskvärda:

- Regler och rutiner för uppsiktens genomförande och innehåll behöver utvecklas och dokumenteras. I detta sammanhang bör jävsproblematiken observeras.
- Även tillämpningen av instrument och rutiner för styrning och insyn i övrigt behöver utvecklas:
 - Det bör tydligare i landstingsstyrelsens behandling och protokoll framgå om styrelsen bedömt om det behövs åtgärder i anledning av återrapporteringen eller inte.
 - För att få större strategisk tyngd bör landstinget i centrala styrdokument såsom landstingsplanen och landstingsdirektörens verksamhetsplan klargöra mätbara mål liksom långsiktigare ambitioner kopplade till samverkansorganens verksamhet. Verksamheten bör även följas upp regelbundet och systematiskt i samband med årsredovisning och annan reguljär uppföljning.
 - Landstingets deltagande i samråd bör regleras tydligare, särskilt i de sammanhang där samrådet har en reglerad roll i samrådsorganets styrprocess.

2 Granskningens syfte och genomförande

2.1 Bakgrund och syfte

Jämtlands läns landsting är medlem i två gemensamma nämnder, två kommunalförbund med förbundsdirektion och ett samordningsförbund enligt följande:

- *Gemensam nämnd för upphandling av sjukvårdsmaterial och hjälpmedel* där landstinget samverkar med samtliga åtta kommuner
- *Gemensamma nämnden Närvård Frostviken* där landstinget samverkar med Strömsunds kommun
- *Regionförbundet Jämtlands län* som bildades den 1 januari 2011 av Jämtlands läns landsting tillsammans med länets kommuner
- *Norrlandstingens regionförbund (NRF)* är en gemensam organisation för de fyra norrlandstinget.
- *Samordningsförbundet i Jämtlands län* som finansierar samordnade rehabiliteringsinsatser mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Jämtlands läns landsting och länets åtta kommuner.

Revisorerna har tidigare påtalat brister i landstingets reglering vid överflyttning av ägandet av verksamheter till Regionförbundet Jämtlands Län men där landstinget kvarstår som finansierare. Syftet med granskningen är att undersöka om landstingsstyrelsen tillgodosett den styrning och insyn som erfordras enligt lagstiftningen och det utrymme som lagar i övrigt ger för påverkan i regionförbunden, samordningsförbundet och gemensamma nämnderna (i det följande kallade "samverkansorganen"). Av särskilt intresse är landstingsstyrelsens uppsiktsplikt enligt 6 kap 1 § kommunallagen.

Avgränsning

Granskningen omfattar landstingsstyrelsen. Granskningen genomförs med intervjuer med berörd personal inom landstingsledningen och centrala staber samt representanter för regionförbunden, gemensamma nämnderna och samordningsförbundet.

Revisionskriterier

Planeras och genomförs landstingsstyrelsens ledning och styrning i enlighet med följande:

- Kommunallagen (1991:900)
- Lagen (2003:192) om samordnad rehabilitering
- Lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen

Revisionsfrågor

Följande revisionsfrågor som avser den politiska styrningen och ledningen är aktuella:

- Har landstinget en tydlig strategi för sitt engagemang i organisationerna och hur tillämpas den?
- Finns en ändamålsenlig reglering i förbundsordning, avtal mm som möjliggör styrning och insyn?
- Har landstingsstyrelsen med hjälp av uppföljning och kontroller säkerställt att de åtaganden och uppdrag som landstinget överlåtit genomförs?
- Har landstinget säkerställt att det finns dokumenterade regler och rutiner för sin uppsikt? Utövas uppsikten på ett tillfredsställande sätt?
- Är efterlevnaden av förbundsordningar och reglementen tillfredsställande avseende budgetprocessen?
- Är landstingets deltagande i samråden tydligt reglerat?

- Hur sker återrapporteringen från organisationerna till landstinget? Till vem, när och hur? Dokumentation? Vilka eventuella åtgärder vidtas med anledning av återrapporteringen?

2.2 Uppdragets genomförande

Genomförandet av granskningen har omfattat analys av relevanta dokument. Bland dessa dokument återfinns främst styrdokument för landstinget och de berörda samverkansorganen, protokoll, årsredovisningar och annat uppföljningsmaterial. Djupintervjuer har genomförts med företrädare för landstinget, både politiska ansvariga i landstingsstyrelsen och berörda tjänstemän i landstingets ledning och stab. Likaså har intervjuats företrädare för de aktuella samverkansorganen.

Granskningen har genomförts av Dag Boman, uppdragsledare och Mari Månsson, projektmedarbetare. Håkan Torngren, jurist och kommunalrättsexpert, har biträtt med juridisk analys. Projektet har genomförts i nära samråd med revisionsdirektör Majvor Enström som representant för uppdragsgivaren.

Politiska företrädare och tjänstemän inom berörda verksamheter har fått möjlighet att faktagranska texter om iakttagelser i rapporten. Arbetet med granskningen har bedrivits under perioden januari till mars 2014.

3 Förutsättningar för styrning och insyn i samverkansorgan

3.1 Samverkansorgan

Samverkan i kommunalförbund har ökat under de senaste decennierna¹. Samarbete kan exempelvis ske mellan landsting i en utökad region eller mellan landsting och kommuner inom en region. Ofta motiveras samverkan med ökad effektivitet. Under de senaste decennierna har det tillkommit lagändringar som underlättar interkommunal eller interregional samverkan. Utöver kommunalförbund, som är en traditionell samverkansform, finns nu möjligheter att samverka i gemensamma nämnder och interkommunala bolag. Det är även i vissa fall möjligt med interkommunala avtal och att delegera uppgifter till anställd i annan kommun eller landsting.

Gemensam nämnd²

Möjligheter att inrätta gemensamma nämnder för flera kommuner/landsting infördes 1997. Sedan 2003 kan landsting och kommuner bilda gemensam nämnd inom vård- och omsorgsområdet.

Den gemensamma nämnden ska svara mot ett behov att samverka över kommungränsen i ett offentligrättsligt organ. Alla samverkande parter behåller också ett reellt politiskt inflytande över den verksamhet som nämnden bedriver. En gemensam nämnd ska ses som vilken kommunal nämnd som helst och kommunallagen tillämpas. Denna nämnd ingår organisatoriskt i en av de samverkande kommunerna, värdkommunen/landstinget och är ingen egen juridisk person. Medborgarnas inflytande och insyn får inte minskas. Gemensamma nämnder ska baseras på en överenskommelse och ett nämndreglemente.

Styrning och insyn i gemensamma nämnder tryggas bland annat på följande sätt³:

¹ Kommunala samverkansformer – Avtal, interkommunala företag, gemensam nämnd, kommunalförbund, SKL 2009, sid 80

² 3 kap.3 a-c §§ kommunallagen

³ Kommunala samverkansformer – Avtal, interkommunala företag, gemensam nämnd, kommunalförbund,

- Samverkande parter har vissa insyns- och styrmöjligheter genom sina ledamöter och ersättare.
- Fullmäktige i de samverkande kommunerna har rätt att begära upplysningar från nämnden, vilket normalt omfattar rätten till både muntlig och skriftlig redogörelse.
- Ledamöter i respektive fullmäktige kan ställa interpellationer eller frågor till den gemensamma nämndens ordförande.
- Möjlighet till reglering i avtalet bland annat om den ekonomiska förvaltningen.
- Styrelserna i samtliga samverkande kommuner/landsting ska ha uppsikt över den gemensamma nämndens verksamhet.

Kommunalförbund

Kommunalförbundet är en offentligrättslig juridisk person som har egen rättskapacitet och är fristående i förhållande till sina medlemmar. Kommunalförbundet övertar uppgifter från sina medlemmar och blir huvudman för verksamheten. Medlemmarna har inte längre befogenhet att verka inom de uppgifter som har överlämnats till kommunalförbundet. Medlemmarna kan inte heller ge förbundet bindande direktiv.

Förbundet har rätt att debitera medlemmarna sina kostnader. Medlemmarna har kvar ett yttersta ekonomiskt ansvar för verksamheten och är således skyldiga att täcka brister i förbundets ekonomi. Offentlighetsprincipen och medborgarnas rätt till insyn i kommunalförbundets angelägenheter gäller som i vilken kommunal verksamhet som helst. Bestämmelser i speciallagstiftning och andra lagar som avser verksamhet i kommuner och landsting gäller fullt ut även när verksamheten drivs i ett kommunalförbund.

Kommunalförbundet kan organiseras antingen med fullmäktige och styrelse eller förbundsledning. I bägge fallen ska fullmäktige i varje medlemskommun/landsting utse minst en ledamot och en ersättare i beslutande församling. Förbundsledningen utgör även styrelse i kommunalförbundet. Ledningen har vissa beslutande uppgifter till exempel rörande budget. Sammanträde där budget fastställs ska vara offentligt.

Kommunalförbundet ska ha en förbundsordning. Det regleras i kommunallagen vad förbundsordningen ska innehålla⁴. Förbundsordningen ska bland annat innehålla föreskrifter om styrmedel och styrsystem och medlemmarnas styrning av och insyn i förbundets ekonomi och verksamhet samt budgetprocess. Några sådana faktorer är bland annat:

- Verksamheten ska bedrivas med de mål och inom de ramar som medlemmarna enats om.
- Vissa frågor kan regleras i förbundsordningen så att de ska underställas medlemmarna för godkännande.
- Bestämmelser som kvalificerad majoritet kan finnas i förbundsordningen.
- Medlemmar kan ges rätt att väcka ärenden
- Medlemmar kan ges rätt att yttra sig innan frågor av principiell betydelse ska avgöras.

Medlemmarnas representation i förbundets beslutande församlingar underlättar medlemmens insyn. Uppdragen är dock förtroendeuppdrag i kommunalförbundet och inte i medlemskommunen. Den förtroendevalda ska i första hand verka för förbundets intressen.

Regionförbund (Samverkansorgan i länet)

Samverkansorgan i länet⁵, exempelvis regionförbund, är rättsligt kommunalförbund med samtliga kommuner och landsting i ett län som medlemmar. Dessa samverkansorgan kan efter beslut i regeringen få hantera vissa statliga medel för regional utveckling. Ett sådant

SKL 2009, sid 69 ff

⁴ 3 kap, 28 § kommunallagen

⁵ Lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen

organ kan också hantera andra frågor om medlemmarna kommit överens om detta och uppgifterna angivits i förbundsordningen.

Samordningsförbund

Finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser kan bedrivas mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommuner och landstinget⁶. Verksamheten ska bedrivas av ett samordningsförbund som närmast är att likna vid ett kommunalförbund med direktion.⁷ Samordningsförbunden ska ha en förbundsordning.

3.2 Landstingsstyrelsens uppsikt

Landstingsstyrelsen har enligt 6 kap. 1 § kommunallagen ett övergripande ansvar för att leda och samordna förvaltningen av landstingets angelägenheter. Landstinget och dess styrelse har också ett ansvar för att medel används rätt oavsett om verksamheten bedrivs i den egna förvaltningen eller genom vissa samverkansorgan där landstinget är medlem.

Landstingsstyrelsen har således en särskild uppsiktsplikt över verksamhet som bedrivs i gemensam nämnd och i kommunalförbund som landstinget är medlem i. Uppsiktsplikten omfattar därutöver egna nämnder och företag (vilka inte ingår i denna granskning). Samordningsförbundet i Jämtlands län är däremot rättsligt inget kommunalförbund och omfattas inte av uppsiktsplikten.

Uppsikten är viktig för att styrelsen skall ha tillsyn avseende ekonomi, ändamålsenlighet och i viss mån legitimitet i verksamhet. Uppsikten är i princip begränsad till en rätt att göra påpekanden, lämna råd och anvisningar samt, om det är nödvändigt, se till att fullmäktige i sin egenskap av högsta beslutande organ ingriper. Däremot ligger det inte inom styrelsens befogenheter att i annat organs ställe besluta om att till exempel en viss åtgärd ska vidtas. Styrelsen måste utöva sin kontrollfunktion i någon omfattning även om man inte fått någon konkret anledning till granskning⁸.

Uppsikten innebär således inga befogenheter för styrelsen att bestämma över den gemensamma nämnden eller kommunalförbundet, men den ska vaka över verksamheterna och kan göra uttalanden och lämna råd. För att kunna fullfölja uppsikten måste styrelsen ha rätt att från verksamhet som drivs av samverkansorgan begära in yttranden och de upplysningar som behövs.

När styrelsen utövar sin uppsikt kan en jävssituation uppstå om det finns ett personsamband mellan styrelsen och samverkansorganets styrelse. Jäv kan alltså uppstå om en förtroendevald, som är ledamot i landstingsstyrelsen handlägger ett tillsynsärende rörande ett samverkansorgan där han också är ledamot. Ledamoten sitter på två stolar i ärendet. Jäv kan aldrig uppstå vid allmänna överläggningar och samråd mellan landstinget och samverkansorganet. Jäv kan däremot uppstå i ett skarpt läge då landstingsstyrelsen driver ett ärende mot bakgrund av sin uppsiktsplikt som kan resultera i kritik och förslag på åtgärder. Då kan inte en ledamot i landstingsstyrelsen utöva uppsikt över sig själv i samverkansorganet och blir alltså jävig i styrelsens ärende. Den jävsregel som kan bli aktuell är generalklausulen "*om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet*"⁹.

⁶ Lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser

⁷ Kommunala samverkansformer – Avtal, interkommunala företag, gemensam nämnd, kommunalförbund, SKL 2009 (sid 108 f)

⁸ Kommunallagen med kommentarer och praxis, SKL 2011, sid 398 ff

⁹ 6 kap. 25 § kommunallagen, punkt 5

Landstingsstyrelsen får därför vara uppmärksam på om uppsiktsplikten kolliderar med en ledamots uppgifter i ett samverkansorgan. Vid en intressekollision är ledamoten i landstingsstyrelsen jävig och ska inte delta eller närvara vid handläggning och beslut i uppsiktsärendet.

4 Beskrivning av samverkansorganen

4.1 Gemensam nämnd för upphandling av sjukvårdsmaterial¹⁰

Verksamhet och ändamål

Gemensam nämnd för upphandling av sjukvårdsmaterial mellan Jämtlands läns landsting och länets samtliga kommuner¹¹ avseende samordnad upphandling, lagerhållning och distribution av sjukvårdsprodukter¹² är ett samarbete som startade 2002. Nämnden ingår i landstingets organisation.

Den gemensamma nämndens uppgift är att på affärsmässiga villkor svara för samordnad upphandling, lagerhållning och distribution av sjukvårdsprodukter. Nämnden erbjuder också hjälpmedel för funktionshindrade till dem som är bosatta i kommunerna i länet. Uppgiften omfattar både kommunernas och landstingets ansvar att erbjuda hjälpmedel. Nämnden får besluta om tillämpningsanvisningar och rutiner för verksamheten och övergripande prioriteringsärenden. Nämnden ansvarar vidare för att sortimentsurval sker på ett sådant sätt att kommuner, landsting och brukarorganisationer har inflytande och att utvärdering och uppföljning sker av hjälpmedelsverksamheten ur ett brukarperspektiv.

Av genomförda intervjuer har framgått att nämndens strategi upplevs som otydlig. Det anses även att det formella mandatet är otillräckligt. Enligt nuvarande ordning saknar nämnden delegation att fatta beslut i stället för respektive fullmäktige vilket resulterar i ett omfattande merarbete. Framtagande av delegationsbestämmelse för nämnden är påbörjad.

Insyn och initiativrätt

Nämnden är bildad enligt 3 kap 3 a-c §§ kommunallagen. Nämndens verksamhet regleras i ett samarbetsavtal mellan Jämtlands läns landsting och länets kommuner samt ett fastställt reglemente. En tjänstemannagrupp har till uppgift är att handlägga och bereda frågor till nämnden. Landstinget ansvarar för beredning och verkställighet av nämndens beslut samt nämndens administration och ansvarar för dess handlingar.

Nämnden består av nio ledamöter och nio ersättare. Varje kommun och landsting utser vardera en ledamot och en ersättare. Jämtlands läns landsting utser ordförande och vice ordförande. Den gemensamma nämnden ska årligen efter samråd med kommunerna lämna verksamhetsberättelse till styrelsen för Jämtlands läns landsting. Nämndens protokoll ska tillkännages på var och en av de samverkande kommunernas och landstingets anslagstavlor. Utdrag ur protokoll ska lämnas till de kommuner som är berörda av nämndens beslut samt landstinget, om det är berört. Begreppet "samråd" definieras inte i gemensamma nämndens reglemente.

¹⁰ Formellt namn på nämnden är "Gemensam nämnd för samordnad upphandling, lagerhållning och distribution av sjukvårdsprodukter"

¹¹ Östersunds, Strömsunds, Krokoms, Härjedalens, Bergs, Bräcke, Åre och Ragunda kommuner

¹² Avser produkter som används i sjukvård eller sjukvårdslignande verksamhet samt hjälpmedel som hjälpmedelscentralen har ansvar för att tillhandahålla i länets kommuner och landsting.

Ekonomi och budgetprocess

Jämtlands läns landsting fastställer budget för den gemensamma nämnden efter samråd med samtliga kommuner. Förslaget till budget för den gemensamma nämnden ska lämnas till kommunerna i god tid före budgetens slutliga behandling. Nämndens kostnader för administration ska liksom kostnader för upphandling, lagerhållning och distribution fördelas mellan kommunerna och landstinget genom påslag på produkterna. Jämtlands läns landsting ansvarar för medelsförvaltningen. Kommunerna har rätt till löpande insyn i landstingets medelsförvaltning vad avser den gemensamma nämndens verksamhet.

Nämndens verksamhetskostnader uppgick under 2013 till ca 29 000 kr. Bidraget från Jämtlands läns landstings del var 15 000 kr jämte administrativt stöd till nämnden. Leverantörerna av sjukvårdsprodukter och hjälpmedel fakturerar respektive medlem för avropade volymer vilka således inte bokförs hos nämnden. Det gäller även det påslag som medlemmarna ska betala för upphandling, lagerhållning och distribution.

4.2 Gemensam nämnd för närvård i Frostviken

Verksamhet och ändamål

Strömsunds kommun och Jämtlands läns landsting inrättade 2005 en gemensam nämnd kallad *Gemensam nämnd för närvård i Frostviken*, enligt kommunallagen och lagen (2003:192) om gemensam nämnd inom vård- och omsorgsområdet. Parternas syfte med den gemensamma nämnden är att åstadkomma kostnadseffektiv vård och omsorg med hög kvalitet i Frostvikenområdet för medborgare och besökare. Detta sker genom samordning av befintliga resurser och i samarbete med andra aktörer. Parterna beslutade 2012 att fortsätta arbetet med gemensam nämnd genom ett *reviderat samarbetsavtal*. Villkoren för samarbetet regleras i reglemente för närvårdsnämnd i Frostviken samt samarbetsavtal mellan Jämtlands läns landsting och Strömsunds kommun. Med Frostvikenområdet avses det geografiska området för Frostvikens församling. Strömsunds kommun är värdkommun och närvårdsnämnden ingår i kommunens organisation.

Närvårdsnämnden fullgör landstingets primärvårdsuppgifter jämte ambulansverksamhet inom Frostvikenområdet enligt hälso- och sjukvårdslagen. Nämnden fullgör vidare kommunens uppgifter enligt socialtjänstlagen, lag om stöd och service till funktionshindrade samt hälso- och sjukvårdslagen med undantag av de uppgifter som socialnämnden fullgör via vård- och socialförvaltningens individ- och familjeomsorg.

Insyn och initiativrätt

Närvårdsnämnden består av sex ordinarie ledamöter och sex ersättare. Kommunen och landstinget utser vardera tre ledamöter och tre ersättare. I nämndens ansvar ingår inte personal- och organisationsfrågor i förvaltningsorganisationen, för vilka kommunfullmäktige medgivit kommunstyrelsen delegationsrätt.

Närvårdsnämnden ska redovisa till kommunfullmäktige, i de former och den omfattning fullmäktige fastställer, hur nämnden utövat sin delegation och hur verksamheten bedrivits.

I reglementet för Närvårdsnämnden i Frostviken står under § 2 *Information och samråd* beskrivet att nämnden även ska bedriva ett aktivt *samråd* med olika brukare av verksamheten samt vid behov med berörda nämnder i kommun och landsting.

Närvårdsnämnden ska utan dröjsmål lämna information till kommun och landsting enligt följande:

- För årsredovisning gäller att nämndens årsredovisning/bokslut samordnas med kommunens och landstingets årsredovisning.
- Bokslut/verksamhetsberättelse lämnas senast 15 februari påföljande år.

- Delårsrapporter, delårsbokslut redovisas till ägarna under löpande år per 30 april och 31 augusti. Delårsrapport ska innehålla prognos över helårsresultat. Rapporter ska vara ägarna tillhanda senast 15 maj och 15 september.

Ekonomi och budgetprocess

Kommunen fastställer, efter överläggningar med landstinget, närvårdsnämndens budgetramar. Efter överläggning rörande nämndens verksamhetsomfattning, inriktning och kvalitet lämnas närvårdsnämndens plan och förslag till budget till kommun- respektive landstingsstyrelse senast 1 oktober före aktuellt verksamhetsår. Kommunen lämnar årligen anslag till kostnader för Närvård Frostviken baserade på omfattning och ambition för de verksamheter kommunen överlämnat. Landstingets ersättning utgår enligt modellen för Hälsoval som bygger på ersättningen per listad individ. Över- eller underskott i nämndens verksamhet hantearas inom kommunen. Möjlighet till dialog mellan parterna om utvecklings- och förändringsinsatser som kan komma att påverka uppdragets innehåll ska finnas.

Enligt intervjuade fungerar budgetprocessen relativt väl. Dock innebär landstingets finansiering via Hälsovalet att budgeten de facto blir beroende av befolkningens faktiska val och besöksfrekvens.

Nämndens verksamhetskostnader uppgick under 2013 enligt preliminära bokslutssiffror till 31 Mkr. Bidraget från Jämtlands läns landstings del var 9,1 Mkr vilket härrör från Hälsovalet.

4.3 Regionförbundet Jämtlands län

Verksamhet och ändamål

Regionförbundet Jämtlands län har som uppgift att ta fram, genomföra och följa upp strategier för länets utveckling. De viktigaste verksamhetsområdena är

- Näringsliv (bl a finansiering och projektstöd)
- Planering av regional infrastruktur (Förbundet är bland annat Regional Kollektivtrafikmyndighet)
- Kompetens och utbildning inklusive bl a folkhögskolor
- Attraktion och livsmiljö
- Kultur
- Samordning inom socialtjänst, LSS och hälso- och sjukvård för länets kommuner.
- Beredning av ansökningar om bidrag från EU:s strukturfonder.

Regionförbundet inledde sin verksamhet 1 januari 2011 efter beslut fullmäktigeförsamlingarna i Jämtlands läns landsting och kommunerna Berg, Bräcke, Härjedalen, Krokom, Ragunda, Strömsund, Åre och Östersund. Av beslutshandlingarna¹³ framgår att förbundets uppgift är att svara för samordning av regionala utvecklings- och planeringsfrågor samt vara en gemensam organisation för landstinget och kommunerna i länet med syftet att främja länets utveckling i enlighet med förbundsordningen. Efter beslut om regionbildning kommer regionförbundets verksamhet sannolikt att upphöra den 31 december 2014 beroende på bland annat frågan om kollektivtrafikmyndigheten som måste lösas med skatteväxling samt vissa frågor som berör primärkommunerna. De regionala utvecklingsfrågorna förs dock över från regionförbundet till landstinget/regionen.

Insyn och initiativrätt

Förbundet är ett kommunalt samverkansorgan enligt lagen om samverkansorgan i länen. Förbundet leds av en direktion. De åtta kommunerna utser vardera en ledamot och en ersät-

¹³ Regionförbundet Jämtlands län (LS/1442/2009), Förslag till beslut. Landstingsstyrelsen 2010-05-25.

tare och landstinget utser sju ledamöter och sju ersättare i direktionen. Politiskt parti, med mandat i landstingsfullmäktige, som inte erhåller ordinarie eller ersättarplats i direktionen ska erbjudas en insynspost med närvarorätt, yttranderätt och arvodesrätt men inte beslutsrätt.

Av förbundsordning framgår vidare att

- Förbundets direktionmöten ska vara öppna för allmänheten och media (avser beslutsärenden men inte sekretessärenden).
- Förbundets medlemmar ska ha full insyn i förbundets verksamhet om inte sekretessregler hindrar detta.
- Förbundet ska ha regelbunden information till respektive medlems fullmäktige och regelbunden dialog med medlems styrelse.

Initiativrätt i direktionen har ledamot i direktionen, förbundsmedlem genom framställan av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen respektive landstingsfullmäktige eller landstingsstyrelsen, ledamot (ordinarie och ersättare) i medlems fullmäktige och organ under direktionen om direktionen medgivit sådan rätt. Medborgarförslag kan lämnas. Begreppet "samråd" definieras inte i förbundsordningen.

Enligt förbundsledningens (under namnet regionstyrelsen) reglemente¹⁴ ska den rapportera till fullmäktige i kommuner och landsting minst en gång per år hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret. Regionförbundet tar med utgångspunkt i förbundsordningen initiativ till årlig *dialog* med samtliga medlemmar med fokus på genomgång av uppdrag, redovisning av verksamheten året innan, verksamheten nästa år och andra strategiska frågor.

I granskningen har det framgått att återrapportering till landstingsstyrelsen har skett flera gånger per år och intresset från landstingsstyrelsen att följa verksamheten varit starkt. Samtidigt har det framkommit vid intervjuer att flera efterlyser en tydligare strategisk linje från landstingets sida om vilka landstingets mål och intentioner är med förbundets verksamhet.

Ekonomi och budgetprocess

Förbundet ska varje år upprätta en budget för nästa kalenderår inom den ram som medlemmarna enats om (fullmäktigebeslut) och som de meddelat förbundet före juni månads utgång. Budgeten fastställs av direktionen före november månads utgång. För verksamhetsutökning som medför ökade kostnader för medlemmarna ska beslut i direktionen fattas med kvalificerad majoritet (2/3) och förutsätter också ett godkännande från samtliga medlemmar (fullmäktigebeslut).

Kommunerna och landstinget ska täcka förbundets nettokostnader genom en i förbundets budget årligen bestämd förbundsavgift fördelad på landstinget respektive länets kommuner. För de verksamheter som förts över vid bildandet av förbundet fördelas kostnaderna mellan landstinget och kommunerna utifrån kostnaden för de verksamheter som förts över från respektive medlem. Fördelningen mellan primärkommunerna beräknas efter invånarantalet i respektive kommun.

Enligt ett särskilt dokument¹⁵ rörande budgetmodell som är ett komplement till förbundsordningen ska Regionförbundet under verksamhetsåret informera sina medlemmar om hur arbetet mot verksamhetsmålen går enligt varje medlems specifika önskemål. Regionförbundet ska lämna sitt delårsbokslut per augusti till varje medlem, liksom årsbokslutet. Vidare ska

¹⁴ Reglemente för styrelsen i Regionförbundet i Jämtlands län, Antaget av regionstyrelsen 2013-12-16

¹⁵ Budgetmodell och över- och underskottmodell mellan Regionförbundet Jämtlands län och dess medlemmar, 120504

Regionförbundets medlemmar (kommunerna och landstinget) årligen senast 30 april samråda om Regionförbundets verksamhet och finansiering.

Förbundets intäkter summerar enligt budget för 2013 till 219 Mkr. Av dessa utgör grundfinansiering och medlemsavgifter 106 Mkr. Bidraget från Jämtlands läns landsting uppgick till 95 Mkr medan kommuner stod för 7 Mkr.

4.4 Norrlandstingens regionförbund

Verksamhet och ändamål

Norrlandstingens Regionförbund är ett *kommunalförbund*. Det bildades 2005 av landstingen i norra sjukvårdsregionen, vilka är Jämtland, Västernorrland, Västerbotten och Norrbotten. Syftet är att tillvarata och utveckla gemensamma intressen inom hälso- och sjukvård, utbildning och forskning och därmed sammanhängande verksamheter i norrlandstingen. Verksamheten består av beställning, planering och samordning av regionsjukvård, utbildning och forskning utifrån ett behovs- och befolkningsperspektiv. Förbundet beslutar om avtal för högspecialiserad vård och om regionens utvecklingsplan för cancervården.

Insyn och initiativrätt

Förbundets högsta beslutande organ är förbundsdirektionen med tre ledamöter från varje landsting. Inom direktionen har utsetts ett arbetsutskott med fem ledamöter. Landstingsdirektörerna deltar vid såväl förbundsdirektionens som arbetsutskottets sammanträden men utan beslutsrätt. Samverkan sker i samverkansgrupper som inrättats inom förbundet. Enligt förbundets årsredovisning för 2012 fanns, utöver två beredningsgrupper bestående av tjänstemän, tio samråd och/eller samverkansgrupper¹⁶. Medicinska chefsråd finns inom 18 olika specialiteter/verksamhetsområden. Begreppet "samråd" definieras inte i förbundsordningen.

Ärenden i förbundsdirektionen får väckas av ledamot i förbundsdirektionen och av respektive norrlandstings fullmäktige eller styrelse samt av utskott eller beredningsorgan inom regionförbundet. Revisorerna får väcka ärenden som rör granskningen. Medlemmarna kan enligt förbundsordningen ta *initiativ* till avtal om hälso- och sjukvård och andra samverkansområden utöver de i ordningen fastställda arbetsområdena. Sådana avtal omfattar de medlemslandsting som så önskar.

Förbundet ska efter varje verksamhetsår upprätta en årsredovisning som överlämnas till varje norrlandsting. Delårsrapport behöver inte avlämnas till medlemslandstingen. Förbundsordningen förpliktigar inte till någon återslagrapportering eller information till medlemmarna utöver detta.

Enligt genomförda intervjuer fungerar rutinerna med återslagrapportering till landstingsstyrelsen väl. Även de faktum att många politiker och tjänstemän på olika deltar i konkreta arbetsområden medverkar, enligt intervjuade, till god insyn och god kunskap om förbundets verksamhet.

Ekonomi och budgetprocess

Förbundet ska senast i september månad upprätta förslag till budget som föreläggs respektive norrlandsting för beslut om bidrag. Budgeten fastställs av förbundsdirektionen före december månads utgång. Vissa beslut, bland annat upptagande av lån, förutsätter godkännande av respektive Norrlandstings fullmäktige.

¹⁶ De under 2012 aktuella samråden enligt årsredovisningen eller motsvarande var: folkhälsosamråd, FoUU-råd, kompetensförsörjningsråd, läkemedelsråd, samråd för kunskapsstyrning, samverkansgrupp för tandvårdscheferna, palliativ samordningsgrupp och samråd för primärvården.

Kostnaderna för förbundets verksamhet ska, om de inte täcks på annat sätt, erläggas genom bidrag från medlemmarna. Bidraget fördelas i förhållande till folkmängden i respektive län.

Förbundets verksamhetskostnader uppgick under 2012 till ca 12 Mkr. Bidraget från medlemmarna uppgick till 4,4 Mkr varav Jämtlands läns landstings del var 0,6 Mkr.

4.5 Samordningsförbundet i Jämtlands län

Verksamhet och ändamål

Samordningsförbundet i Jämtlands län bildades 2011 med syfte att inom Jämtlands län svara för en finansiell samordning mellan parterna Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, landstinget och länets åtta kommuner. Det ersatte då de fem samordningsförbunden som tidigare verkade i länet. Insatserna inom den finansiella samordningen ska bland annat avse individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser för att uppnå eller förbättra sin förmåga att utföra förvärvsarbete. Insatserna kan också vara av förebyggande karaktär¹⁷. Samordningsförbundet vänder sig till individer mellan 16-64 år med behov av samordnad rehabilitering.

Insyn och initiativrätt

Samordningsförbundet leds av en styrelse som består av 11 ledamöter och 11 ersättare som är utsedda av respektive medlem inklusive Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Landstingets och kommunernas representanter utses av respektive fullmäktigeförsamling. En medlem i förbundet har rätt att väcka ärende i förbundsstyrelsen enligt respektive huvudmans beslutsordning. Representanterna i samverkansgruppen är personer med chefs- och/eller beslutsmandat. Ett arbetsutskott bestående av representanter för de fyra parterna fungerar som en beredande funktion av ärenden till styrelsen samt som ett stöd för tjänstemännen inom förbundet.

Lokala samverkansgrupper (LOKSAM) finns i alla åtta kommuner och består av representanter från alla fyra parter. Enligt intervjupersonerna baseras en stor del av förbundets arbete på initiativ som kommer från dessa lokala grupper.

Uppföljning sker genom det nationella systemet SUS, "Sektorsövergripande system för uppföljning av samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet". I övrigt används enkäter, självvärderingsverktyg, intervjuer till deltagare och handläggare. Uppföljning ska planeras vid beslut om insats.

Samordningsförbundet i Jämtlands län är, som nämnts, rättsligt inget kommunalförbund och omfattas inte av uppsiktsplikten. Däremot måste landstingsstyrelsen agera i budgetprocessen och i enlighet med vad som anges inom ramen för det samråd som stadgas i 10 § förbundsordningen. När det gäller samråd skrivs följande i förbundsordningen 10 §: "*styrelsen (i samordningsförbundet) ska hålla förbundsmedlemmarna underrättade om den allmänna planläggningen av förbundets verksamhet samt om frågor av större ekonomisk eller organisatorisk betydelse. Styrelsen har rätt att från förbundsmedlemmarna få de yttranden och upplysningar som behövs för att styrelsen ska kunna fullgöra sina uppgifter.*"

Ekonomi och budgetprocess

Budgetprocessen inleds med samråd som sker i april månad varje år där samtliga medlemmar deltar. Förbundsstyrelsen ska varje år upprätta en plan för förbundets verksamhet och ekonomi för de kommande tre åren. Överskott eller underskott överförs till nästa verksamhetsår. Årsbudgeten ska också åtföljas av mål för verksamheten. Förbundsstyrelsen faststäl-

¹⁷ Förbundsordning för Samordningsförbundet i Jämtlands län, 4 § Förbundets ändamål

ler senast 30 november budgeten för nästkommande kalenderår. Förbundsstyrelsen ska dessförinnan samråda med förbundsmedlemmarna om budgeten.

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen bidrar tillsammans med hälften av medlen till den finansiella samordningen, landstinget med en fjärdedel och kommunerna tillsammans med en fjärdedel. Förbundets intäkter summerar enligt budget för 2013 till 10,4 Mkr. Av dessa utgör den årliga grundfinansieringen och medlemsavgifterna 6 Mkr. Bidraget från Jämtlands läns landsting uppgick till 1,5 Mkr.

Förbundsstyrelsen ska upprätta tertialvisa uppföljningar med helårsprognos för verksamheten och ekonomin som skickas till medlemmarna. Förbundsstyrelsen ska också årligen i samband med bokslutet redovisa verksamhetens utfall för medlemmarna.

5 Landstingets styrning av samverkansorganen

5.1 Strategisk styrning från landstingets sida

Styrning och uppföljning generellt

De centrala styrdokumenterna i landstinget utgörs av policyn och handlingsplaner. I huvudsak arbetar landstinget med fyra typer av planer:

- *Långsiktiga utvecklingsplaner* för olika tematiska frågor med ett tolvårigt perspektiv. De revideras vart fjärde år.
- *Landstingsplanen* med ett treårsperspektiv. Landstingsplanen revideras varje år. Landstingsplanen ägs av och beslutas av fullmäktige. Den innehåller övergripande mål och framgångsfaktorer för den kommande treårsperioden och en övergripande budget för dessa tre år. Framgångsfaktorerna ska peka på vad som behövs för att nå de mål som finns i landstingsplanen.
- *Verksamhetsplaner* med ettårsperspektiv. Dessa förnyas varje år. Landstingsdirektören skapar en verksamhetsplan med mått och mätetal utifrån vision, övergripande mål och framgångsfaktorer. Landstingsdirektörens verksamhetsplan godkänns av landstingsstyrelsen.
- *Landstingsövergripande handlingsplaner* som har olika löptider från ett till flera år. I landstingsdirektörens verksamhetsplan ingår också landstingsövergripande handlingsplaner som ska följas upp av styrelsen och landstingsdirektörens ledningsgrupp.

Verksamhetens resultat följs upp utifrån målsättningar som konkretiseras i landstingsdirektörens verksamhetsplan (se vidare avsnitt 5.2).

Styrning visavi samverkansorgan – mål och strategi

Ett av landstingets övergripande mål enligt gällande landstingsplan är "Goda samarbetspartner". Här pekas på samverkan lokalt, regionalt och nationellt med kommuner, andra landsting, organisationer och myndigheter. Regionförbundet och Länstrafiken betonas här särskilt.

Regionförbundet Jämtlands län tillskrivs i landstingsplanen många viktiga uppgifter. Hit hör länets långsiktiga utveckling vad gäller befolkning, tillväxt, attraktivitet, turism, kommunikationer med mera. Regionförbundet ska även ha en viktig roll för en god hälsa och livsmiljö samt förebyggande arbete för patientsäkerhet. Regionförbundet är också ett viktigt instrument för att landstingets uttalade mål om demokrati och länsinvånarnas tillgång till kultur och utbildning ska genomföras. Mer konkreta direktiv för regionförbundets verksamhet rör finansiering och ny kostnadsfördelning för länstrafiken.

Landstingets engagemang i övriga förbund och nämnder kommenteras främst i en bilaga¹⁸ till landstingsplanen. Här anges som strategiskt mål för *samordningsförbundet* att det "syftar till att ge förbundsmedlemmarna bättre möjligheter att samordna och prioritera gemensamma insatser". Syftet med förbundet anges vidare vara "att svara för en finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet med målsättningen att det ska ge större nytta för den enskilde." Inga konkreta mål för detta förbund som ska följas upp har formulerats.

Syfte eller mål anges inte för *Norrandstingens regionförbund* utöver en beskrivning av förbundets verksamhet.

Avseende *Gemensam nämnd för samordnad upphandling, lagerhållning och distribution av sjukvårdsprodukter* anges att "nämndens uppgift är att på affärsmässiga villkor svara för samordnad upphandling, lagerhållning och distribution av sjukvårdsprodukter och hjälpmedel för länets samtliga kommuner och landstinget". Samverkan i nämnden förväntas leda till att de samhällsbetalda resurserna nyttjas effektivare. Inga konkreta mål för denna nämnd som ska följas upp har formulerats.

Syftet med *Gemensam nämnd för närvård i Frostviken* är enligt landstingsplanen "att åstadkomma kostnadseffektiv vård och omsorg med hög kvalitet i Frostviken. Närvårdsnämnden ansvarar bland annat för landstingets primärvårdsuppgifter enligt hälso- och sjukvårdslagen, inklusive ambulansverksamhet." Inga konkreta mål för denna nämnd som ska följas upp har formulerats.

Landstingsdirektörens verksamhetsplan 2014 som bland annat beskriver mätetal och aktiviteter innehåller inte någon aktivitet som direkt adresserar samverkansorganen. En aktivitet som anges är "samverkan med kommunerna om barns och ungdomars psykiska hälsa, genom att skolans medverkan i gemensamma arbetet säkerställs"¹⁹.

Av intervjuer som har genomförts har det framkommit att det i samband med konkreta ärenden som aktualiseras förs diskussioner om målsättningar med de aktuella förbunden och nämnderna. Diskussionerna förs i landstingsstyrelsen men även inom partierna och inom den sittande majoriteten. Av genomförda intervjuer med representanter för förbundens och nämndernas sida framkommer en varierande bild om hur strategiskt landstinget agerar och hur tydligt landstinget är med sina långsiktiga ambitioner.

5.2 Uppföljning och kontroll

Reguljär uppföljning

Landstingets reguljära uppföljning av verksamhet och ekonomi sker månadsvis, delårsvis i april och augusti i form av delårsbokslut samt för helåret i samband med årsredovisning. I årsredovisningen finns uppgifter om budgetering av landstingets finansieringsansvar samt utfall.

I årsredovisningen²⁰ sammanfattas landstingets engagemang i kommunalförbund, gemensamma nämnder liksom stiftelser och bolag:

- Avseende *Regionförbundet Jämtlands län* redovisas årets ekonomiska resultat samt beskrivs hur förbundets verksamhet är organiserat och några viktiga aktiviteter under året. Varken verksamhetsresultat och effekter eller analyser visavi de av landstinget uttryckta målsättningarna redovisas. Länstrafiken i Jämtlands län AB som från och med 2012 helt ägs av regionförbundet redovisas separat. Här redovisas det ekonomiska resultatet som

¹⁸ Rev. Landstingsplan 2014 – 2016, bilaga 8, 131127

¹⁹ Landstingsdirektörens verksamhetsplan 2014, Version: 2013-09-24.

²⁰ Årsredovisning 2012, Jämtlands läns landsting.

ligger på minus och en analys av orsaken till avvikelserna, men inte vilka åtgärder som planeras.

- För *Norrlandstingens regionförbunds* vidkommande redogörs för det ekonomiska resultatet och vilka viktigare beslut som tagits under året. Rapporten omfattar även en beskrivning av skälen till merkostnader för vård av patienter vid Norrlands universitetssjukhus (NUS) samt åtgärder som kommer att vidtas i syfte att justera ersättningsmodellen.
- Årsredovisningens beskrivning av *Gemensam nämnd för samordnad upphandling, lagring och distribution av sjukvårdsprodukter* omfattar ekonomiskt utfall och beskrivning av vissa händelser under året som gått.
- Resultatet för *Gemensam nämnd för närvård i Frostviken* beskrivs. Orsakerna till nämndens underskott redovisas. Vidare beskrivs förändringar under året. I årsredovisningen kommenteras bland annat att måluppfyllelsen har varit god avseende besöks- och telefontillgängligheten och att alla läkarbesök har registrerats.
- Beskrivningen av *Samordningsförbund Jämtlands län* tar upp ekonomiskt utfall, förbundets målsättningar och vilka projekt som processats fram och startas under året.

Landstingets handlingsplaner följs upp i samband med delårsboksluten. I delårsboksluten 2013 görs några övergripande och några mer specifika hänvisningar till samordningsorganen:

- Under rubriken "Samarbete och samverkan" framgår att "Landstinget samarbetar med kommuner, organisationer och andra aktörer i syfte att tillgodose patientens behov för en väl fungerande vård".
- Det nämns att det inom ramen för Norrlandstingens Regionförbund finns ett antal samarbetsgrupperingar som arbetar för effektivare flöden och kostnadseffektiva lösningar inom sjukvårdsregionen och vidare att det inom RCC²¹ sker samarbete för att utveckla en bättre cancervård i Norrland. Avseende Norrlandstingens Regionförbund framgår också att det finns ett samarbete kring regiongemensamma forskningssatsningar.
- Vidare framgår det att ett folkhälsonätverk, både för politik och tjänstemän, finns via regionförbundet där landstinget, länets kommuner samt representanter från näringslivet deltar.

I delårsbokslutet för augusti 2013 återfinns även en beskrivning av hantering av länstrafikens budgeterade underskott. Det kommenteras också att landstingsfullmäktige i april beslutade att lämna in en ansökan om att från och med 2015 få överta det regionala utvecklingsansvaret enligt lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län och därmed också att få bilda en region med direktvalt regionfullmäktige 2015-01-01.

Löpande uppföljningsverksamhet

Landstingsstyrelsen ska enligt reglemente för Jämtlands läns landstingsstyrelse²² uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på landstingets utveckling och ekonomiska ställning och göra de framställningar som behövs. Landstingsstyrelsen får begära in de yttranden och upplysningar som behövs från beredningar och de företag där landstinget har ett betydande inflytande och anställda för att landstingsstyrelsen ska kunna fullgöra sina uppgifter.

Landstingsstyrelsen ska vidare även få information från verksamheterna om ärenden som har betydelse för fullmäktiges utövning av sin verksamhetsstyrning. Förtroendevald eller

²¹ Regionalt Cancercentrum

²² Reglemente för Jämtlands läns landstingsstyrelse (2011-2014)

tjänsteman hos landstinget eller särskilt sakkunnig kan tillkallas av landstingsstyrelsens ordförande och får meddela de upplysningar som begärs.

En genomgång har gjorts av landstingsstyrelsens samtliga protokoll under 2012-2013 inom ramen för denna granskning. Det är tydligt att ärenden som tas upp främst berör regionförbundet Jämtlands län och att representanter från detta samverkansorgan ofta genomför muntliga presentationer och informationer. När det gäller de andra samverkansorganen så rör det sig enligt landstingsstyrelsens protokoll främst om överlämning av årsbokslut/årsredovisning, informationsärenden och protokoll från sammanträde i respektive samverkansorgan. Någon gång per år ombeds även dessa samverkansorgan genomföra muntliga presentationer för landstingsstyrelsen.

Representanter från samverkansorganen uppger att rutinerna för återrapportering till landstinget fungerar väl. Landstingsstyrelsen anses exempelvis ge tydliga anvisningar om när de vill ha in efterfrågat underlag. Återrapportering sker till landstingsstyrelsen genom delårsbokslut, årsbokslut, anmälan av protokoll, strategiska dokument på remiss samt genom muntliga redovisningar.

Ingen strukturerad dokumentation av återrapportering uppfattas ske utöver sedvanlig protokollföring i Landstingsstyrelsen. Vi har inte heller sett att det finns en konsekvent rutin för noteringar om behovet av eventuella åtgärder med anledning av återrapportering.

5.3 Uppsikt över samverkansorganen

Landstingsstyrelsen tillämpar en uppföljningsplan för uppsiktsplikten. Planen utgör ett kalendarium för när uppsikten över samverkansorganen ska genomföras, men den specificerar inte närmare vilka frågeställningar som ska behandlas. Enligt denna plan behandlar landstingsstyrelsen regelbundet ärenden under rubriken "Styrelsens uppsiktsskyldighet över kommunal verksamhet som drivs i företag och kommunalförbund". Uppsikten berör respektive samverkansorgan inklusive de gemensamma nämnderna normalt en gång per år med undantag för Regionförbundet Jämtlands län där uppsiktsärende behandlas tre gånger under 2012 och två gånger under 2013. Norrlandstingens regionförbund blev föremål för ärendebehandling två gånger under 2013.

Av landstingsstyrelsens protokoll framgår att redovisningarna i landstingsstyrelsen normalt haft fokus på frågor såsom:

- Föregående års verksamhet
- Genomgång av samverkansorganets uppdrag, viktiga beslut och särskilda projekt
- Ekonomi med redovisning av eventuella risker för underskott
- Planer och budgetar inför framtiden
- Allmän information om ny verksamhet som har startat eller ska starta.

Av de sammanlagt tretton uppsiktsärenden som behandlas under åren 2012 och 2013 föranledde inget åtgärder från landstingsstyrelsens sida. Av protokollen framgår vanligen att *"landstingsstyrelsen har tagit del av informationen, ställt frågor och fått svar."*

Av beskrivningen i kapitel 3 framgår att jävssituation kan uppstå för en ledamot i landstingsstyrelsen när styrelsen utövar sin uppsiktsplikt över ett samverkansorgan där ledamoten också finns. Landstinget har ingen särskild reglering av sådana jävssituationer utan tillämpar lagstiftningen direkt i varje enskilt fall när det uppstår. Som noterats har flera ledamöter i landstingsstyrelsen uppdrag även i samverkansorganen. Enligt vad som har framgått i granskningen har ingen anmält jäv vid behandling av ärenden om uppsiktsplikt.

Genomförda intervjuer med landstingsföreträdare visar att uppföljningen och insynen gentemot samverkansorganen uppfattas som tillfredsställande. Representanter för några av

samverkansorganen upplever att intresset från landstingsstyrelsen är svagt och skulle uppskatta mer strategiskt utbyte med landstinget.

5.4 Budgetprocessen

Landstingets budgetprocess startar under hösten år ett för den budget som ska gälla för år tre. Planeringsförutsättningar och mål till landstingsplan och landstingsdirektörens verksamhetsplan tas fram under perioden januari till mars året innan budgeten ska gälla. Enligt budgetprocessen fattar landstingsstyrelsen beslut om förslag till Landstingsplan och landstingsdirektörens verksamhetsplan i maj. Landstingsfullmäktige fastställer sedan normalt om Landstingsplanen i juni. Eventuell revidering av landstingsplanen beslutas av landstingsfullmäktige i november.

I årliga anvisningar som tas fram i landstinget för budgetarbetet framgår bland annat hur centrumen ska hantera sina detaljerade budgetar. I landstingets budgetprocess berörs samverkansorganen endast av landstingets andel av finansiering. Det förekommer lite olika hantering beroende på förbundsordningar eller reglementen.

Regionförbundet Jämtlands län har förändrat och förtydligat rutinerna för dialog mellan förbundet och dess medlemmar om finansieringen av verksamheten och hantering av över- och underskott i verksamheten (se även avsnitt 4.3). Detta har enligt intervjupersonerna skapat en större tydlighet till exempel om att inga ändringar i finansieringen kan göras efter juni månad.

När det gäller *Närvårdsnämnden i Frostviken* fastställer kommunen, efter överläggningar med landstinget, närvårdsnämndens budgetramar. Uppgifter om nämndens verksamhet och dess omfattning, inriktning och kvalitet ska sändas till kommun- och landstingsstyrelse i form av närvårdsnämndens plan och förslag till budget senast 1 oktober året före det verksamhetsår budgeten avser. Landstingets finansiering härrör från regelverket för Hälsovalet.

Jämtlands läns landsting fastställer budget för den *Gemensamma nämnden för samordnad upphandling, lagerhållning och distribution av sjukvårdsprodukter* efter samråd med samtliga kommuner. Förslaget till budget för den gemensamma nämnden ska tillställas kommunerna i god tid före budgetens slutliga behandling.

Som tidigare nämnts sker i budgetprocessen för *Samordningsförbundet i Jämtlands län* ett samråd i april månad. En representant från respektive medlem som har mandat att säga ja eller nej till budget ska delta. Årsbudgeten ska åtföljas av mål för verksamheten. Förbundsstyrelsen fastställer senast 30 november budgeten för nästkommande kalenderår.

Norrlandstingens Regionförbunds förslag till verksamhetsplan och budget läggs i september månad för beslut i december. Förbundsordningen ger utöver detta ingen anvisning om när och hur förbundets finansieringsram ska fastställas. Företrädare för förbundet anser att det inte funnits några invändningar från involverande aktörer gällande budgetprocessen. Inte heller företrädare för landstinget har påtalat problem med processen.

Sammanfattningsvis råder det samstämmighet bland intervjupersonerna att budgetprocessen i de berörda organen i praktiken synkroniseras väl med landstingets egen budgetrutin. En kritisk synpunkt som kommit fram är att budgeteringen för de olika samverkansorganen i allt för hög grad tenderar att ske i eget spår och inte är fullt integrerad i landstingets egen budgetprocess. Det kan leda till att vissa poster kommer med i den totala budgeten utan samma analys och överväganden som för budgeten i övrigt.

5.5 Deltagande i samråd

Begreppet *samråd* kan definieras som samarbete som kräver att aktörerna är överens innan beslut kan fattas eller överläggning för att enas om gemensamt handlade²³. För de i granskningen fem aktuella samverkansorganen är det två som i förbundsordning/reglemente definierar begreppet samråd.

En av dessa två är Samordningsförbundet i Jämtlands län. I förbundsordningen (10 § Samråd) skrivs såsom framgår på sid 13 (avsnitt 4.5) att Samordningsförbundets styrelse ska hålla medlemmarna underrättade om förbundets verksamhetsplanering och frågor av större ekonomisk eller organisatorisk betydelse. Styrelsen i samordningsförbundet har också rätt att få yttranden och upplysningar från förbundsmedlemmarna för att kunna fullgöra sina uppgifter. Enligt genomförda intervjuer med företrädare för Samordningsförbundet sker ett årligt medlemssamråd som är synkroniserat med budgetprocessen. Vid samrådet är landstinget en av fyra parter och en av 11 medlemmar. Kallelsen till samrådet sker på landstingsdirektörsnivå.

Det andra samverkansorganet som reglerar begreppet samråd är Gemensam nämnd för närvård i Frostviken. I reglemente står i 2 § att "*Nämnden ska bedriva ett aktivt samråd med olika brukare av verksamheten samt vid behov med berörda nämnder i kommun och landsting*".

Trots att de andra tre samverkansorganen inte har en enhetlig reglering om vad ett samråd är så finns det en samstämmighet bland intervjupersonerna att landstingets deltagande är tydligt definierat. Arbetsgrupper av olika slag tillsätts och bemannas efter behov där Jämtlands läns landstings tjänstemän har mandat i grupperna och där samrådet bygger på konsensus.

6 Bedömningar och slutsatser

6.1 Övergripande iakttagelser och bedömningar

Det övergripande syftet med granskningen är att undersöka om landstingsstyrelsen tillgodosett den styrning och insyn som erfordras enligt lagstiftningen och det utrymme som lagar ger möjlighet till i de samverkansorgan som landstinget är medlem i. Av särskilt intresse är landstingsstyrelsens uppsiktsplikt enligt 6 kap 1 § kommunallagen.

Formella möjligheter till styrning och insyn

Vad gäller *uppsiktsplikten* har vi noterat att landstingsstyrelsen tillämpar en uppföljningsplan enligt vilken uppsikten över samtliga samverkansorgan utövas minst en gång per år.

Våra iakttagelser är att landstinget tillämpar vissa principer för att tillgodose *kraven på styrning av och insyn* i samverkansorganen:

- Aktuella förbundsordningar och reglementen tydliggör landstingets och andra medlemmars rätt till insyn och initiativrätt med mera.
- Landstinget är representerat, i flertalet fall av ledamöter i landstingsstyrelsen, i berörda beslutande och styrande organ i samverkansorganen. Landstingets företrädare närvaro vid beslutande och beredande möten har varit god under de två senaste åren som undersökts.

²³ Nationalencyklopedin

Tillämpning

I landstingets uppföljning av samverkansorganen riktas betydande uppmärksamhet mot frågor som kan få effekter på landstingets ekonomiska ansvar för organens verksamhet. Detta är att se som en styrka. Samtidigt har vi kunnat se att det finns flera oklarheter i tillämpningen uppsikt, styrning och insyn:

Uppsiktsplikten:

- Landstinget har inte klargjort vad uppsikten ska omfatta. Enligt genomförda genomgångar av landstingsstyrelsens mötesprotokoll och intervjuer är det mer ad hoc vilka frågeställningar som står i fokus. Protokollsanteckningarna från landstingsstyrelsen utövande av uppsiktsplikten är knapphändiga och det framgår inte enhetligt om landstinget bedömt om det behövs åtgärder i anledning av vad som framkommit i uppsiktsärenden. Vår bedömning är att det finns oklarheter i tillämpningen av uppsiktsplikten.
- Det finns sannolikt även en omedvetenhet om att det kan förekomma jäv i uppsiktsärenden enligt 6 kap 1 § kommunallagen.

Övriga former för styrning och insyn:

- I landstinget centrala styrdokument såsom landstingsplanen och landstingsdirektörens verksamhetsplan görs med något undantag mycket få hänvisningar till samverkansorganens verksamhet. Mätbara mål liksom långsiktigare ambitioner framgår i allmänhet inte. Kopplingarna till den verksamhet som bedrivs i egen regi och den som lagts över på samverkansorgan är därför svåra att se och bedöma.
- På motsvarande sätt saknas en tydlig uppföljning huruvida samverkansorganen medverkar till att nå landstingets mål. Detta gäller såväl landstingets årsredovisning som annan dokumentation och rapportering.

Sammanfattande bedömningar och slutsatser

Landstinget har enligt vår bedömning sört för att det finns *formella möjligheter* att utöva en effektiv uppsikt. Även vad gäller andra former för styrning har landstinget adekvata påverkans- och insynsmöjligheter gentemot samverkansorganen i kraft av de aktuella förbundsordningarna och reglementena samt de rutiner som skapats.

Det finns otydligheter i samband med *tillämpning* av uppsiktsplikten och även vid tillvaratagandet av övriga möjligheterna till styrning och insyn. Vår bedömning mot bakgrund av detta är att landstinget saknar en tydlig systematik vid genomförande av uppsikt, styrning och uppföljning. En bättre dokumentation av rutinerna bör generellt åstadkommas.

6.2 Granskningens delfrågor

Har landstinget en tydlig strategi för sitt engagemang i samverkansorganen och hur tillämpas den?

Från samverkansorganen har det i olika grad uttryckts önskemål om större tydlighet från landstingets sida om dess mål och intentioner i samarbetet. Landstingets styrdokument ger endast undantagsvis uttryck för landstingets mål och strategier inom de aktuella verksamhetsområdena. Det samma gäller dokumentation från den uppföljning som genomförs. Mest uppmärksamhet bland samverkansorganen riktas mot Regionförbundet Jämtlands verksamhet. I den mån strategiska diskussioner förs saknas i allmänhet dokumentation.

Vår bedömning är att landstinget saknar en tydlig och öppen strategi för sitt engagemang i samverkansorganen.

Finns en ändamålsenlig reglering i förbundsordning, avtal mm som möjliggör styrning och insyn?

I samtliga berörda förbund och nämnder finns reglerat hur styrning och insyn kan ske.

Vår bedömning är att det i samverkansorganens statuter finns en ändamålsenlig reglering som möjliggör styrning och insyn.

Har landstingsstyrelsen med hjälp av uppföljning och kontroller säkerställt att de åtaganden och uppdrag som landstinget överlåtits genomförs?

De personer som intervjuats inom ramen för denna granskning ger uttryck för att uppföljningen av de verksamheter som överlåtits fungerar tillfredsställande. Vår iakttagelse är att någon systematisk uppföljning inte har ägt rum och att det i allmänhet inte har dokumenterats vilka slutsatser som landstinget har dragit.

Vår bedömning är att landstinget genom sina företrädare i samverkansorganen har god kontroll på verksamheternas utveckling. Det saknas dock dokumentation om vilka slutsatser som har dragits och varför.

Har landstinget säkerställt att det finns dokumenterade regler och rutiner för sin uppsikt? Utövas uppsikten på ett tillfredsställande sätt?

Landstinget tillämpar en plan för sin uppsikt av samverkansorganen. Planen tryggar att varje organ blir föremål för uppsikt minst en gång per år. Däremot är det oklart vad uppsikten förväntas omfatta.

Vår bedömning är att reglerna och rutinerna för uppsiktens innehåll inte är tydliga och inte dokumenterade. Jävsproblematiken är sannolikt inte uppmärksammas.

Är efterlevnaden av förbundsordningar och reglementen tillfredsställande avseende budgetprocessen?

Under de två år 2012 och 2013 som varit i fokus vid granskningen har ingen avvikelse från samverkansorganens förbundsordningar eller reglementen noteras.

Vår bedömning är att efterlevnaden av överenskomna regelverk för budgetprocessen i de berörda organen är god.

Är landstingets deltagande i samråden tydligt reglerat?

Begreppet samråd har olika status i de olika samverkansorganen. Landstinget har för sin del inte klargjort vilka regler och mandat som gäller för de politiker och tjänstemän som företrädare landstinget har i de olika samråds- och samverkansgrupperingar som existerar.

Vår bedömning är att landstingets deltagande i samråden inte är tydligt reglerat.

Hur sker återrapporteringen från samverkansorganen till landstinget? Till vem, när och hur? Dokumentation? Vilka eventuella åtgärder vidtas med anledning av återrapporteringen?

Samverkansorganens återrapportering till landstinget sker både på landstingets och på samverkansorganens initiativ. Återrapporteringen kan ske i form av anmälan av protokoll från samverkansorganen, årsredovisningar med mera vid landstingsstyrelsens sammanträden. Det förekommer att organen inbjuder till "dialoger" om genomförd och planerad verksamhet, ekonomi med mera. Muntliga föredragningar, som ofta genomförs av landstingets egna tjänstemän, sker i anslutning till utövande av uppsikt i landstingsstyrelsen eller vid särskild anledning.

Vi bedömer att återrapportering sker regelbundet från samverkansorganen. Vi har samtidigt iakttagit att landstingsstyrelsen inte är enhetlig i sin dokumentation om eventuella åtgärder i anledning av återrapporteringen.

6.3 Förbättringsområden

I anledning av granskning bedömer vi att följande förbättringsåtgärder är önskvärda:

- Regler och rutiner för uppsiktens genomförande och innehåll behöver utvecklas och dokumenteras. I detta sammanhang bör jävsproblematiken observeras.
- Även tillämpningen av instrument och rutiner för styrning och insyn i övrigt behöver utvecklas:
 - Det bör tydligare i landstingsstyrelsens behandling och protokoll framgå om styrelsen bedömt om det behövs åtgärder i anledning av åiterrapporteringen eller inte.
 - För att få större strategisk tyngd bör landstinget i centrala styrdokument såsom landstingsplanen och landstingsdirektörens verksamhetsplan klargöra mätbara mål liksom långsiktigare ambitioner kopplade till samverkansorganens verksamhet. Verksamheten bör även följas upp regelbundet och systematiskt i samband med årsredovisning och annan reguljär uppföljning.
 - Landstingets deltagande i samråd bör regleras tydligare, särskilt i de sammanhang där samrådet har en reglerad roll i samrådsorganets styrprocess.

Bilaga – Intervjupersoner

Följande personer har intervjuats eller bidragit med underlag till granskningen:

Bengt Bergqvist, landstingsstyrelsen

Anders Byström, Regionförbundet Jämtlands län

Sara Ekström, Norrlandstingens regionförbund

Ann-Marie Johansson, landstingsstyrelsen

Helge Jonsson, centrum för lednings- och verksamhetsstöd

Karin Jonsson, centrum för lednings- och verksamhetsstöd

Harriet Jorderud, landstingsstyrelsen

Lena Larsson, centrum för lednings- och verksamhetsstöd

Marianne Ottersgård, centrum för lednings- och verksamhetsstöd

Åke Rönnberg, Samordningsförbundet i Jämtlands län

Christer Siwertsson, landstingsstyrelsen