

Landstingets ansvar för verksamhet inom Region Värmland

Bakgrund

Landstingets revisorer har ansvar för att genomföra årlig granskning av landstingets samtliga verksamheter. Utifrån detta uppdrag och ansvar har landstingets revisorer utarbetat dokumentet ”Granskningsstrategi” i vilket de beskrivit de områden som revisorerna främst ska fokusera på under innevarande mandatperiod. Baserad på granskningsstrategin gör revisorerna en årlig riskbedömning och revisionsplan. I ”Riskbedömning och revisionsplan 2013” har revisorerna aktualiserat en förstudie avseende landstingets ansvar och befogenheter med avseende på kultur-, trafik- och regionfrågor, verksamhet som i dag bedrivs inom Region Värmland (RV). RV bedriver också annan verksamhet som har bäring på landstingets ansvarsområden, t.ex. samverkan inom hälso- och sjukvårdsområdet.

RV är ett regionalt samverkansorgan som också har statliga uppdrag. Regionen har exempelvis ansvar för infrastrukturplanering, d v s frågor som rör järnväg, väg, sjöfart och flyg. Regionen ansvarar även för fem folkhögskolor och flera regionala resurscentra. Från och med 2012 är RV dessutom regional kollektivtrafikmyndighet för Värmlands län.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med förstudien har varit att skaffa kunskap om de regler som styr landstingets eventuella ansvar och befogenheter för styrning, uppföljning och intern kontroll för kultur-, trafik- och regionfrågor och annan verksamhet som har bäring på landstingets ansvarsområden. Förstudien ska ge svar på följande frågor:

- Med vilka mandat fattar RV beslut?
- Har landstingsstyrelsen ansvar för styrning, uppföljning och intern kontroll avseende verksamhet som bedrivs inom RV
 - Kopplat till ansvar som nämnd enligt 6 kap. 7 § KL?
 - Kopplat till landstingsstyrelsens uppsiktsplikt enligt 6 kap 1 §?

- RV är ett indirekt valt organ med ett regionfullmäktige där ledamöterna valts av respektive huvudman. Vem eller vilka ansvarar RV:s fullmäktige inför och ska landstingsfullmäktige ta ställning i ansvarsfrågan för de ledamöter som utsetts av landstinget?

Avgränsning

Granskningen avgränsades initialt till inhämtning av kunskap och syftade inte till att göra några bedömningar. Kunskapen skulle kunna användas i revisorernas kommande riskanalyser och som utgångspunkt för diskussioner med länets kommunrevisorer om eventuella framtida gemensamma granskningsinsatser. Vid revisorernas möte den 10 juni uppdrogs åt revisionskontoret att komplettera kunskapsinhämtningen med en genomgång av protokoll från möten med landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen för att undersöka om och i så fall på vilket sätt dessa hade behandlat verksamhet i RV vid sina sammanträden. Syftet var att bedöma om landstingsstyrelsen hade uppfyllt de krav som kommunallagen (KL) ställer på styrelsen.

Revisionskriterier

Granskningen har utgått från tillämplig lagstiftning och förbundsordningen styrdokument för Region Värmland.

Ansvarig nämnd

Landstingsstyrelsen är ansvarig nämnd för all verksamhet som bedrivs i landstinget. Granskningen ska visa om landstingsstyrelsen har något ansvar för verksamhet som har bäring på landstingets ansvarsområden och som bedrivs av Region Värmland.

Metoder

Granskningen har genomförts i form av analys av dokument och anlitande av juridisk kompetens vid Sveriges kommuner och landsting (SKL). Redogörelserna för ansvar och befogenheter samt hänvisningar till lagrum i avsnittet Resultat nedan är till största delen baserade på och i vissa fall helt hämtade från ett utlåtande från SKL:s jurist¹.

¹ Utlåtande ifråga om Landstinget i Värmlands roll som medlem i kommunalförbundet Region Värmland, 2013-05-30, Staffan Wikell, Sveriges kommuner och landsting

Resultat

lakttagelser rörande ansvar, befogenheter och regelverk

Regler som styr RV:s beslutsfattande

Som kommunalförbund fattar RV beslut med stöd av sin förbundsordning och får inte gå utanför ramarna i den. Förbundsordningen utgör spelplanen för ett kommunalförbund och när kommunalförbundet är bildat så är det självstyrande inom ramen för förbundsordningen.

Kommunalförbundet är ett slags specialkommun. Reglerna i KL gäller i tillämpliga delar för förbundet. För budgeten gäller dock delvis andra regler. Ett kommunalförbund kan inte heller hålla folkomröstningar. Offentlighetsprincipen i 2 kap. tryckfrihetsförordningen gäller automatiskt för ett kommunalförbund, liksom offentlighets- och sekretesslagen, arkivlagen och förvaltningslagen. En viktig skillnad mot en kommun/ett landsting är att ett kommunalförbund inte har någon allmän kompetens på det sätt som en kommun eller ett landsting har enligt 2 kap KL. RV kan alltså inte själv välja att starta verksamheter inom den allmänna kompetensens ram, eller att stödja sådana verksamheter frivilligt enligt eget gottfinnande.

Kommunalförbundet har ingen egen beskattningsrätt. Kopplingen till medlemmarnas ekonomi och beskattningsrätt regleras i 8 kap 23 § KL. Där sägs att medlemmarna är skyldiga att fylla bristen om ett kommunalförbund saknar tillgångar för att betala en skuld. Varje medlem ska skjuta till så stor del av bristen som svarar mot medlemmens andel i skulden efter de grunder som anges i förbundsordningen. Medlemmarna har alltså ett yttersta ekonomiskt ansvar för verksamheten. De svarar inte solidariskt utan varje medlem svarar bara för så stor del av skulden som svarar mot medlemmens andel i förbundets tillgångar och skulder.

Landstingsstyrelsens ansvar för styrning, uppföljning och intern kontroll avseende verksamhet som bedrivs inom RV

Av förbundsordningen framgår att RV är organiserat med s.k. fullmäktige-modell. Det innebär att det finns ett fullmäktige och en styrelse. Därutöver finns en kollektivtrafiknämnd.

Bestämmelsen i 6 kap 7 § KL om ansvar för intern kontroll m.m. i de fall vården av en kommunal angelägenhet med stöd av 3 kap 16 § KL har lämnats över till någon annan är inte tillämplig på verksamhet som bedrivs inom RV. Bestämmelsen tar sikte på dels kommunala företag, dels kommunala entreprenader, där kommunen/landstinget är beställare. Däremot omfattas inte kommunalförbund i uppräknningen i 3 kap 16 § KL. Kommunalförbundets medlemmar är inte beställare i förhållande till förbundet på det sätt som man är i förhållande till en entreprenör eller ett eget bolag. De förut-

sätts alltså inte ha någon skyldighet att utöva internkontroll enligt 6 kap 7 § över kommunalförbunden. Nämndansvar för bland annat internkontroll är alltså en intern fråga i förbundet.

Däremot har landstingsstyrelsen ett ansvar för uppsikt över verksamheten som bedrivs i RV. Uppsiktsplikten omfattar enligt 6 kap 1 § KL sådana kommunalförbund som kommunen/landstinget är medlem i. Hur styrning av och insyn i förbundsmedlemmarnas ekonomi och verksamhet ska gå till konkret ska regleras i förbundsordningen, se 3 kap 28 § 12 p. KL. Enligt SKL:s skrift På den säkra sidan², handlar uppsikten om att genom rapporter, iakttagelser och dialog följa vad som händer och att ta initiativ när mål och beslut inte följs. Styrelsen ska med uppmärksamhet följa de frågor som kan inverka på utveckling och ekonomisk ställning, likaså ta initiativ, begära upplysningar och yttranden och göra de framställningar som behövs. Enligt SKL:s jurist kan uppsiktsplikt över ett kommunalförbund handla om att styrelsen i kommunalförbundet avlämnar kvartalsrapporter till medlemmarnas styrelser om ekonomi och verksamhetsutveckling eller lämnar upplysningar på begäran till medlemmarna. Bestämmelsen i 3 kap 28 § 12 p KL innebär att uppsiktsplikten i 6 kap KL i sig inte ger några egentliga maktmedel för landstingsstyrelsen när det gäller verksamheten i RV.

Andra former av uppföljning och insyn

Det finns också möjlighet för landstingsfullmäktige att genom interpellationer få insyn i ett kommunalförbunds verksamhet. Ledamöterna i landstingsfullmäktige kan ställa interpellationer i fullmäktige till landstingsstyrelsens ordförande angående uppsikten i kommunalförbundet. Landstingsfullmäktige kan enligt 5 kap 53 § KL besluta om att landstingsstyrelsens ordförande får överlåta till ordförande i styrelse eller nämnd i kommunalförbundet att besvara interpellationer. Fullmäktige kan också tillåta att en ledamot i fullmäktige som också har uppdrag i kommunalförbundet får interPELLERAS³.

Utöver de formella möjligheterna till insyn finns också möjlighet till inflytande och insyn genom kopplingen mellan ledamöternas uppdrag i kommunalförbundets beslutande organ och deras uppdrag i landstingsfullmäktige.

Kort om ansvarsförhållandena inom RV

Fullmäktige i RV svarar inte inför något utomstående organ. Ledamöternas utövning av sina uppdrag prövas inte av något utomstående organ och landstingsfullmäktige ska inte besluta om ansvarsfrihet. De kan enligt SKL:s jurists bedömning inte heller med stöd av 4 kap 10 § KL avsättas av medlemmarnas fullmäktige.

² På den säkra sidan - Om intern kontroll för förtroendevalda i kommuner och landsting, Sveriges kommuner och landsting, ISBN 978-91-7164-334-6

³ Prop. 1996/97:105, Kommunal samverkan

RV:s styrelse ansvarar inför regionfullmäktige. Regionens revisorer utför sin granskning på uppdrag av regionfullmäktige. De granskar verksamheten som utförts av RV:s styrelse och avger revisionsberättelsen till RV:s fullmäktige som sedan prövar frågan om ansvarsfrihet för styrelsen. Detta sammanhänger med den valda organisationsmodellen, alltså fullmäktigemodellen. Det förekommer att man använder sig av så kallad samordnad revision, dvs att revisorerna i kommunalförbundet hämtas ur kretsen av revisorerna hos medlemmarna.

lakttagelser från genomgång av förbundsordning samt protokoll från sammanträden i landsstingsstyrelsen och landstingsfullmäktige

Vi har i vår förstudie kunnat konstatera att förbundsordningen för RV innehåller reglering av former för yttranderätt och för att väcka ärenden i regionfullmäktige. Däremot saknas reglering avseende återrapportering av verksamhet och ekonomi till medlemmarnas styrelser eller andra former av insyn.

Av landstingsstyrelsens protokoll för perioden 2012 till dags dato framgår att landstingsstyrelsen behandlat frågor som rör verksamhet inom RV, bland annat frågor som rör Nya perspektiv samt olika verksamhetsområden där det är aktuellt med samverkan med länets kommuner. Däremot framgår inte att styrelsen har vidtagit några särskilda åtgärder för att fullgöra uppsiktsplikten.

Av protokollen från landstingsfullmäktige för perioden 2012 till dags dato framgår inte att någon ledamot i fullmäktige har interPELLERAT angående uppsikten över RV. Däremot har information om samverkansarbetet inom Nya Perspektiv lämnats till landstingsfullmäktiges ledamöter under 2013.

Sammanfattande slutsatser

Region Värmland är ett förbund organiserat med så kallad fullmäktigemodell, vilket innebär att det är regionstyrelsen som ansvarar för intern kontroll avseende förbundets verksamhet. Landstingsstyrelsen har således inget nämndansvar, till exempel ansvar för förbundets interna kontroll. Däremot visar kartläggningen att landstingsstyrelsen enligt kommunallagen har uppsiktsplikt över verksamhet som bedrivs inom RV. Lagen ger dock i sig inga befogenheter. Formerna för att utöva uppsiktsplikten måste regleras i förbundsordningen. Förbundsordningen i dag saknar reglering av former för uppsiktsplikt och insyn från huvudmännens styrelser. Det finns därför enligt vår uppfattning anledning för landstingsstyrelsen att överväga hur den ska kunna fullgöra sin uppsiktsplikt.

Vi har noterat att förslag om en utredning av landstingets förhållande till de regionala frågorna behandlades av landstingsstyrelsen 2012-05-29. Ärendet återremitterades och har sedan dess hanterats av de politiska partierna. Under 2013 gav de politiska partier som finns representerade i region- och

landstingsfullmäktige uppdrag till ordförandena i landstingsstyrelsen och regionstyrelsen att sätta samman en parlamentarisk regionbildningskommitté. Kommitténs uppdrag är att utreda hur Landstinget i Värmland och Region Värmland kan gå samman och bilda en gemensam regionkommun.

Frågan om hur landstingsstyrelsen ska fullgöra sin uppsiktsplikt är enligt vår bedömning relevant även om arbete med att bilda regionkommun startas, under tiden fram till dess att en eventuell regionkommun bildas.

Iakttagelserna under avsnittet som rör ansvarsprövning ovan bekräftar nuvarande ordning som innebär att landstingets revisorer inte vidtar några åtgärder vad gäller ansvarsprövning som rör RV och dess verksamhet.

Johan Magnusson
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Veronica Hedlund Lundgren
Certifierad kommunal yrkesrevisor