

LANDSTINGSREVISIONEN

Granskning av hur ansvaret är fördelat mellan  
landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden,  
nämnden för funktionshinder och rehabilitering och  
nämnderna för folkhälsa och primärvård

Rapport nr 10/2013



**Granskning av hur ansvar är fördelat mellan  
landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden,  
nämnd för funktionshinder och habilitering samt  
nämnderna för folkhälsa och primärvård**

---

**Västerbottens läns landsting**

---

# Attensum AB

## Innehållsförteckning

	<u>sid</u>
Sammanfattning	3
A. Inledning	4
A.1 Bakgrund	4
A.2 Syfte och revisionsfrågor	4
A.3 Metod och genomförande	5
B. Fråga 1. Finns det tydliga gränser mellan nämndernas uppgifter?	5
B.1 Beskrivning	5
B.2 Bedömning	5
C. Fråga 2. Är nämndernas ansvar tydligt?	8
C.1 Beskrivning	8
C.2 Bedömning	8
D. Fråga 3. Är ansvaret och uppgifter tydligt reglerade mellan nämnden och eventuella utskott?	9
D.1 Beskrivning	9
D.2 Bedömning	9
E. Fråga 4. Har nämnderna ett tillräckligt inflytande över förvaltningen?	9
E.1 Beskrivning	9
E.2 Bedömning	10
F. Fråga 5. Har förvaltningen tydliga uppgifter från nämnderna?	10
F.1 Beskrivning	10
F.2 Bedömning	10
G. Fråga 6. Är förvaltningens ansvar tydligt?	11
G.1 Beskrivning	11
G.2 Bedömning	11
H. Fråga 7. Vad är en förtroendevalds och en anställds personliga ansvar?	12
H.1 Beskrivning	12
H.2 Bedömning	13
I. Fråga 8. Vilka åtgärder har vidtagits av nämnder och förvaltning för att säkerställa en tydlighet i uppgifter och ansvar?	14
I.1 Beskrivning	14
I.2 Bedömning	14
J. Fråga 9. Hur kontrolleras att det finns en tydlighet i nämndernas och förvaltningens uppgifter och ansvar?	14
J.1 Beskrivning	14
J.2 Bedömning	14
K. Fråga 10. Vilka rekommendationer kan lämnas för att ytterligare förbättra ändamålsenligheten i organisationen?	15
L. Avslutning	15

# Attensum AB

## Sammanfattning

Granskningen har omfattat landstingsstyrelsen, landstingsstyrelsens arbetsutskott (LSAU), hälso- och sjukvårdsnämnden, nämnderna för folkhälsa och primärvård samt nämnd för funktionshinder och habilitering.

Av granskningen framgår att det finns betydande oklarheter om gränsdragningen mellan nämndernas uppgifter och ansvar samt omfattningen av respektive nämnds ansvar för verksamheten.

Vidare har framgått att det föreligger risk för att nämnderna, förutom möjligen landstingsstyrelsen, inte har ett tillräckligt inflytande över samtliga delar av förvaltningen.

Av granskningen framgår också att det finns oklarheter avseende förvaltningens roll i förhållande till nämnderna.

Mot denna bakgrund bedöms att nämndernas och förvaltningens organisation rörande ansvar och uppgifter inte är tillräckligt ändamålsenlig.

### Rekommendationer

Min rekommendation är att landstingsstyrelsen bör utvärdera den nuvarande organisationen utifrån ett ansvars- och uppgiftsperspektiv innan förslag på reviderade reglementen upprättas.

Landstingsstyrelsen bör föreslå fullmäktige revidera reglementena för nämnderna med förtydligande av följande:

- Oklarheter som framgår enligt Sammanställning, bilaga 1, och påpekanden enligt bedömning avseende Fråga 1 och 2.
- Oklarheter avseende respektive nämnds arbetsmiljöuppgifter och ansvar så att varje nämnd har vetskap om sitt ansvar, se nedan om rekommendation av utredningsuppdrag.
- Oklarheter avseende respektive nämnds verksamhetsansvar enligt 6 kap 7§ kommunallagen så att varje nämnd har vetskap om omfattningen av sitt ansvar enligt nämnda lagrum.
- Oklarheter avseende landstingets arbetsutskotts uppgifter och beslutsrätt så att det tydligt framgår att utskottet endast skall bereda och besluta i enlighet med landstingsstyrelsens delegationsordning.
- Oklarheter avseende landstingsstyrelsens roll gentemot övriga nämnder så att det framgår vilken nämnd som skall svara för utförandet av verksamheten och hur förvaltningens uppgifter skall regleras och i samband därmed fastställa vem som är chef för landstingsdirektören.
- Oklarheten huruvida hela förvaltningen skall biträda samtliga nämnder så att det tydligt framgår att det inte bara är landstingsdirektören.

Landstingsstyrelsen bör härutöver:

- Utredda om ytterligare instruktioner för anställda och avdelningar behöver upprättas.
- Utredda hur administrationen skall organiseras så att det säkerställs att samtliga nämnder får ett tillräckligt administrativt stöd.
- Utredda och i samråd med övriga nämnder, föreslå fullmäktige en fördelning av arbetsmiljöuppgifter för nämnderna, se även ovan om revidering av reglementena.

Det pågår enligt uppgift arbete både avseende delegationsordning från hälso- och sjukvårdsnämnden samt revidering av reglementena. Det kan innebära tydligare ansvar för respektive nämnd och större inflytande på förvaltningen.

# Attensum AB

## A. Inledning

### A.1 Bakgrund

En granskning år 2010 (nr 30/2010) visade att beredningen i landstinget inför politiska beslut var alltför outvecklad. Slutsatsen byggde på att det i landstinget saknades system på tjänstemannanivå som säkerställde att sakinnehållet i ärenden blev tillräckligt kontrollerade innan den politiska beredningen.

Vid en följande granskning, år 2012, som avsåg landstingets ärendeberedning (nr10/2012), framkom allvarliga brister i ärendehantering men också flera ottydligheter i nämndernas respektive ansvar och deras förhållande gentemot förvaltningen.

Västerbottens läns landsting har en organisationsstruktur med flera nämnder och en förvaltning. Det har dock framkommit att både personal och förtroendevalda ibland är osäkra på vad som åligger respektive nämnd och nämndernas möjligheter att begära hjälp av förvaltningen.

Det kan innebära en risk för både ineffektivitet och ansvarsbrister.

Mot denna bakgrund har revisionen granskat organisationens ändamålsenlighet avseende nämndernas uppgifter och fördelning samt förvaltningens verkställighet i förhållande till nämnderna.

### A.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att analysera om landstingets organisation är tillräckligt ändamålsenlig. Med detta avses om landstingsstyrelsen och nämnder har tydliga gränser avseende uppgifter och ansvar mellan varandra och mot förvaltningen.

De nämnder som omfattades av granskningen har varit landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden, nämnden för funktionshinder och habilitering samt för de tre nämnderna för folkhälsa och primärvård.

Granskningen har genomförts utifrån uppgifter och ansvar gällande:

- Ekonomi
- Personal (Arbetsmiljö m m)
- Verksamhet (hälso- och sjukvård, tandvård m m)
- Lagenlighet

Granskningen har sökt svara på följande revisionsfrågor:

1. Finns det tydliga gränser mellan nämndernas uppgifter?
2. Är nämndernas ansvar tydligt?
3. Är ansvaret och uppgifter tydligt reglerade mellan nämnden och eventuella utskott?
4. Har nämnderna ett tillräckligt inflytande över förvaltningen?
5. Har förvaltningen tydliga uppgifter från nämnderna?
6. Är förvaltningens ansvar tydligt?
7. Vad är en förtroendevalds och en anställds personliga ansvar?
8. Vilka åtgärder har vidtagits av nämnder och förvaltning för att säkerställa en tydlighet i uppgifter och ansvar?
9. Hur kontrolleras att det finns en tydlighet i nämndernas och förvaltningens uppgifter och ansvar?
10. Vilka rekommendationer kan lämnas för att ytterligare förbättra ändamålsenligheten i organisationen?

# Attensum AB

## A.3 Metod och genomförande

Granskningen har baserat sig huvudsakligen på dokumentstudier och intervjuer.

Följande befattningshavare har intervjuats:

- Landstingsstyrelsen ordförande och vice ordförande
- Hälso- och sjukvårdsnämndens ordförande och vice ordförande
- Landstingsdirektör, ekonomichef, stabschef och sekreterare i landstingsstyrelsen
- Föredragande hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnd för funktionshinder och habilitering
- Sekreterarna i hälso- och sjukvårdsnämnden samt nämnd för folkhälsa och primärvård (Umeå).

Dokumentstudierna har utgått från reglementen och beskrivningar av förvaltningens uppgifter och ansvar. Därefter har analyserats övriga för granskningen relevanta dokument, såsom landstingsplan och verksamhetsplaner m.m.

Utöver granskningen av nämnderna har också landstingsstyrelsens arbetsutskott granskats.

## B. Fråga 1. Finns det tydliga gränser mellan nämndernas uppgifter?

### B.1 Beskrivning

Av reglemente för landstingsstyrelse, folkhögskolestyrelser, nämnder och revisorer, LF § 127, 2010-06-01, med revideringar av reglementena fram till och med den 10 april 2013, framgår uppgifter för nämnderna och landstingets arbetsutskott. Uppgifterna är införda i tabellform i en sammanställning (nedan Sammanställning), bilaga 1. Av Sammanställningen framgår exempelvis vilka nämnder som har hand om vilka uppgifter avseende bl.a. primärvård, regionsjukvård m m

### B.2 Bedömning

Sammanfattande bedömning: Det finns många otydliga gränser mellan nämndernas uppgifter.

Av Sammanställningen, bilaga 1, framgår nämndernas uppgifter enligt reglementena. Nedan kommenteras några av de otydligheter som enligt min mening framgår härav:

#### Primärvård

Det är nämnden för folkhälsa och primärvård som är politisk företrädare för primärvård med andra samhällsaktörer och som skall bedöma behovet. Primärvård regleras av hälso- och sjukvårdslagen som hälso- och sjukvårdsnämnden är driftsansvarig nämnd för. Samtidigt skall landstingsstyrelsen företräda landstinget som beställare av primärvård, träffa avtal med utförare och följa upp. Det är inte heller reglerat i reglementena vilken nämnd som har produktionsansvar för primärvården. Min bedömning är att gränsen mellan nämnderna avseende primärvård är otydlig.

#### Regionsjukvård

Hälso- och sjukvårdsnämnden leder och samordnar politiska angelägenheter avseende regionsjukvården samt är driftsansvarig nämnd genom att lämna direktiv och genom uppföljning. Vidare skall hälso- och sjukvårdsnämnden samverka med andra landsting. Landstingsstyrelsen är avtalsslutande part för regionsjukvården. Det är enligt min

# Attensum AB

bedömning otydligt vilket ansvar hälso- och sjukvårdsnämnden har då landstingsstyrelsen träffar alla avtal.

## Yttranden

Det är landstingsstyrelsen som skall lämna yttranden för landstinget. Avser yttrandet verksamhetsspecifika områden kan det uppstå tveksamheter i vilken mån nämnden eller landstingsstyrelsen har bäst möjligheter att avge yttrandet. Hälso- och sjukvårdsnämnden har genom en revidering i reglementet fått möjlighet att yttra sig på landstingets vägnar inom nämndens ansvarsområde. Någon motsvarande rätt finns inte i reglementena för de övriga nämnderna.

## Uppsikt

Av reglementet framgår bara uppsiktplikten över kommunala företag men den gäller även nämnderna. Uppsiktplikten framgår dock både avseende nämnderna och företagen av 6 kap 1 § kommunallagen och behöver inte särskilt regleras i reglementet.

## Fastigheter

Landstingsstyrelsen svarar för köp och försäljning av fastigheter från 7,5 miljoner – 15 miljoner kronor. Av reglementet framgår att fullmäktige beslutat att LSAU har rätt att besluta om köp och försäljning av fastigheter upp till 7,5 miljoner kronor. Enligt 6 kap 33 § kommunallagen kan dock endast en nämnd delegera till ett utskott. I det fall LSAU har beslutat om köp eller försäljning har utskottet därför överskridit sin befogenhet om inte landstingsstyrelsen i sin tur beslutat om delegering av beslutsrätten i enlighet med reglementet.

## Upphandling

Av reglementena framgår att hälso- och sjukvårdsnämnden bereder ärenden om upphandling men inte vem som i så fall får fatta beslut i upphandlingsärenden.

## Information (och om utskottets befogenheter)

Det åligger LSAU att styra informationsverksamheten men nämnden för funktionshinder och habilitering att informera allmänhet, personal och massmedia. Vad menas att LSAU skall göra då?

Av reglementet framgår att LSAU även har andra uppgifter såsom:

1. Samordna internationella engagemang
2. Politisk styrning, kulturfrågor
3. Fullgöra landstingets åtaganden inom infrastruktur, kollektivtrafik
4. Samordna försörjning både där LS har driftsansvar och övriga nämnder
5. Bevaka att det finns en ändamålsenlig tjänstemannaorganisation och politisk organisation
6. Personal, löne- och pensionsmyndighet för LS.
7. Fastställa delegationsordning för personalfrågor

Utskott kan bereda ärenden till respektive nämnd och fatta beslut men inte ha ansvar för verksamheter. Det är en slutsats som framgår redan av granskningen nr 30/2010:

Av granskningen (nr 30/2010) framgår följande:

*"Före 1992 års kommunallag fanns ingen uttrycklig lagregel om att nämnderna kan inrätta utskott eller andra beslutsorgan. Ett utskott kan enligt prop. 1990/91:117 sid 94 få till uppgift att besluta i olika ärendegrupper. Utskottet kan också enligt samma*

# Attensum AB

*proposition ha en beredningsfunktion i fråga om en nämnds ärenden. Arbetsformerna för utskottet regleras i reglementet för respektive nämnd.*

*Lagstiftaren genomförde förändringarna i enlighet med propositionen och därför framgår följande av 6 kap 21 § kommunallagen:*

***Av 33 § framgår att en nämnds beslutanderätt får delegeras till ett utskott. Ett utskott kan också ha till uppgift att bereda nämndens ärenden. En nämnd får i övrigt tillsätta de nämndberedningar som behövs.***

Min bedömning är att LSAU:s uppgifter 1 -7 ovan och ansvaret vad gäller styrning av informationsverksamheten kan leda till att man ger utskottet befogenheter som är utöver vad som är möjligt enligt kommunallagen. I det fall avsikten är att utskottet endast skall bereda och fatta beslut enligt delegationsordning bör detta anges tydligare.

Vad gäller LSAU:s rätt att besluta om köp och försäljning av fastighet, se ovan under Fastighet.

Slutligen är det inte möjligt för fullmäktige att besluta om att LSAU skall få besluta om delegationsordning för personalfrågor. Det är endast landstingsstyrelsen som får delegera beslutanderätt, 6 kap. 33§ kommunallagen och någon sådan delegering från landstingsstyrelsen har inte frambringats. LSAU kan inte heller delegera rätten att fatta beslut till någon annan eftersom ett utskott till skillnad från en förvaltningschef inte har rätt att vidaredelegera sin beslutsrätt enligt 6 kap 37 § kommunallagen.

## Folkhälsa

Det är nämnderna för folkhälsa och primärvård som skall bedöma hälsoläget och skatta behov av folkhälsoinsatser medan landstingsstyrelsen skall beakta och samråda med nämnderna. Det är enligt min oklart vad landstingsstyrelsens uppgift innebär i detta avseende.

## Handikappverksamhet

Nämnden för funktionshinder och rehabilitering svarar bl.a. för den politiska styrningen av handikappverksamheten. Samtidigt är handikappverksamheten reglerad i viss mån av hälso- och sjukvårdslagen som hälso- och sjukvårdsnämnd är driftsansvarig nämnd för. Vad innebär det då att svara för den politiska styrningen?

## Arbetsmiljölagen m m

Ett särskilt område som inte är reglerat i reglementena är arbetsmiljölagen. Frågan är därför vilken eller vilka nämnder som har arbetsmiljöansvaret.

Arbetsmiljöverket har bl.a. anfört följande avseende arbetsmiljö och kommunala organisationer:

*”Arbetsmiljöansvaret ligger ofta på en juridisk person, t.ex. en kommun. Arbetsmiljölagen ger inte besked om vem eller vilka personer som arbetsgivaren ska lägga uppgifterna på, utan detta är en intern organisationsfråga och hur arbetsmiljöansvaret ser ut kan skifta från en organisation till en annan. Bestämmelser om uppgiftsfördelning finns i 6-7 §§ föreskrifterna (AFS 2001:1) om systematiskt arbetsmiljöarbete. Arbetsgivaren ska bl.a. fördela arbetsmiljöansvaret och se till att de som får uppgifterna har de befogenheter, resurser, kunskaper och den kompetens som behövs. Uppgiftsfördelningen ska dokumenteras skriftligt (om det finns minst 10 arbetstagare i verksamheten).*



# Attensum AB

*Det ligger på arbetsgivarens högsta ledning (när det gäller en kommun: kommunfullmäktige) att påbörja uppgiftsfördelningen och de har alltid kvar en skyldighet att fortlöpande bevaka att uppgiftsfördelningen fungerar i praktiken och vid behov göra ändringar i fördelningen. I en kommun sker uppgiftsfördelning just genom att kommunfullmäktige, enligt kommunallagen, beslutar om nämndernas organisation och verksamhetsformer. En nämnd som fått visst arbetsmiljöansvar kan inte fördela vissa av sina uppgifter i det systematiska arbetsmiljöarbetet på en annan nämnd, utan det är kommunfullmäktige som bestämmer nämndernas inbördes verksamhetsområden.*

*Det är alltså kommunfullmäktige som gör en första fördelning av arbetsmiljöansvaret, vilket ska dokumenteras skriftligen. Om en uppgiftsfördelning verkar oklar eller inte fungerar bra ska det anmälas till närmast överordnad chef som i sin tur ska se till att det finns förutsättningar att kunna utföra uppgifterna. I sista hand kan man tänka sig att organisationens högsta ledning kan behöva ändra uppgiftsfördelningen. Att någon har fördelats arbetsmiljöansvar betyder inte nödvändigtvis att denne har ett straffansvar”*

Det framgår inte av reglementet men av uppgifter vid intervjuerna har framgått att samtlig personal är anställd av landstingsstyrelsen. Av reglementena framgår däremot att exempelvis hälso- och sjukvårdsnämnden har ett driftsansvar vilket kan innebära att även hälso- och sjukvårdsnämnden har ett arbetsmiljöansvar.

Enligt uppgift har endast landstingsstyrelsen delegerat sina arbetsmiljöuppgifter. I den mån annan nämnd har ett arbetsmiljöansvar ligger detta således kvar på denna nämnd med de eventuella straffsanktioner som finns enligt arbetsmiljölagen vid brister i arbetsmiljön.

Mer om kommuner/landsting och arbetsmiljöansvaret framgår av arbetsmiljöverkets skrivelse H177, bilaga 2.

Enligt min bedömning bör landstingsstyrelsen föreslå fullmäktige en revidering av reglementena utifrån nämndernas ovan angivna oklarheter avseende ansvar och uppgifter.

## **C Fråga 2. Är nämndernas ansvar tydligt?**

### **C.1 Beskrivning**

Nämndernas uppgifter enligt reglementena framgår av Sammanställningen, bilaga 1. Nämndens ansvar följer av dess uppgifter och av lag eller annan författning.

### **C.2 Bedömning**

Sammanfattande bedömning: Nämndernas ansvar är inte tydligt.

Nämndernas ansvar kan vara otydligt av flera skäl. Ett skäl är enligt min bedömning är om gränserna mellan nämndernas uppgifter och ansvar är otydligt, se bedömning fråga 1 ovan.

Ansvaret kan dock också vara otydligt om uppgiften i sig är otydlig även om det klart framgår vilken nämnd som har uppgiften.

Av Sammanställningen framgår att flera nämnder skall politiskt företräda en verksamhet. Är nämnden då ansvarig för verksamheten? Vad menas med att hälso- och sjukvårdsnämnden har ett driftsansvar? Innebär ett driftsansvar att nämnden har ansvar för hela verksamheten enligt 6 kap. 7 § kommunallagen? Vad menas vidare med att nämnden för folkhälsa och primärvård skall samverka med landstingets tjänstemannaledning (såväl beställare som utförare) i frågor som rör primärvård? Är inte förvaltningen ett biträde åt nämnden?

# Attensum AB

För att nämndens ansvar skall bli tydligt är det lämpligt att utgå från uppgifter eller ansvar enligt lagstiftning. Av kommunallagen har nämnden ansvar för sin verksamhet ett så kallat verksamhetsansvar. Enligt min bedömning är det oklart vilken nämnd som har ansvar för respektive verksamhet. Ett exempel på en sådan otydlighet är att det vid intervjuerna har framkommit att flera personer har uppfattat det som att landstingsstyrelsen har ett övergripande ansvar. Vad som menas med det har de inte riktigt kunnat definiera. Av reglementena kan man dock få intryck av att landstingsstyrelsen beslutar om vissa frågor i andras verksamheter, exempelvis att vara avtalslutande part i avtal om regionsjukvård.

Landstingsstyrelsen bör därför föreslå fullmäktige förtydliganden av reglementena så att det framgår vilken nämnd som har verksamhetsansvaret enligt 6 kap. 7 § kommunallagen.

## **D. Fråga 3. Är ansvaret och uppgifter tydligt reglerade mellan nämnden och eventuella utskott?**

### **D.1 Beskrivning**

Landstingsstyrelsens arbetsutskotts uppgifter framgår av reglementet för landstingsstyrelsen. Av reglementet framgår även av fullmäktige delegerad beslutsrätt till arbetsutskottet.

### **D.2 Bedömning**

Sammanfattande bedömning: Ansvar och uppgifter är inte tydligt reglerade mellan landstingsstyrelsen och dess arbetsutskott.

Av den tidigare granskningen (nr 30/2010) framgick bl.a.

” ... Såsom arbetsutskottets uppgifter är beskrivna tenderar dessa uppgifter snarare att likna en nämnds uppgifter än ett utskotts. Det är nämndernas uppgift att styra och följa upp verksamheter samt utöva intern kontroll. Det saknas stöd i kommunallagen för att ge ett utskott flera av de uppgifter som framgår av reglementet och som i vissa fall, enligt vår mening, kan liknas med ett visst verksamhetsansvar.”

Bedömningen avsåg landstingsstyrelsens arbetsutskott. Enligt min mening kvarstår bedömningen. Arbetsutskottets uppgifter är i många delar inte i överensstämmelse med kommunallagen. Se även ovan fråga 1, bedömning av information m m.

Mot denna bakgrund anser jag att ansvar och uppgifter fortfarande inte är tydliga.

Landstingsstyrelsen bör föreslå fullmäktige att revidera reglementet så att det tydligt framgår att utskottet endast skall bereda och besluta i enlighet med landstingsstyrelsens delegationsordning.

## **E. Fråga 4. Har nämnderna ett tillräckligt inflytande över förvaltningen?**

### **E.1 Beskrivning**

Nämnderna har stöd av landstingsdirektören genom att det av reglementet framgår att landstingsdirektören skall biträda dem. Under fråga 5 nedan framgår ytterligare omständigheter avseende de formella aspekterna angående uppdraget.

Av intervjuerna framgick att flera av de intervjuade upplevde att förvaltningen inte biträdde nämnderna, utöver styrelsen, på ett helt tillfredsställande sätt. Det framkom bl.a. att

# Attensum AB

nämnderna och verksamheterna hade ett bristfälligt administrativt stöd. Flera uppgav att organisationen fortfarande arbetade på samma sätt som när landstingsstyrelsen bestämde allt.

Även om landstingsdirektören har utsett företrädare för honom i nämnderna upplevde vissa att nämnderna inte, i förhållande till landstingsstyrelsen, var tillräckligt prioriterade av landstingsdirektören.

## E.2 Bedömning

Sammanfattande bedömning: Det föreligger risk för att nämnderna, förutom möjligen landstingsstyrelsen, inte har ett tillräckligt inflytande över samtliga delar av förvaltningen.

Det framkom under intervjuerna att flera upplevde brister avseende nämndernas inflytande på det administrativa stödet från förvaltningen. Förvaltningen upplevdes i detta avseende som landstingsstyrelsens. Det framgick även vid intervjuerna att det var oklart om nämnderna förutom landstingsstyrelsen har en orderrätt till förvaltningen annat än genom landstingsdirektören. Då det inte heller har framkommit något dokument som visar hur de övriga nämnderna har inflytande över exempelvis det administrativa stödet finns det enligt min mening en risk för att de övriga nämndernas inflytande i detta avseende är för litet. Detta torde dock vara relativt enkelt för landstingsstyrelsen att förbättra.

Landstingsstyrelsen bör utreda hur administrationen skall organiseras så att det säkerställs att samtliga nämnder får ett tillräckligt administrativt stöd.

## F. Fråga 5. Har förvaltningen tydliga uppgifter från nämnderna?

### F.1 Beskrivning

Enligt reglementena skall landstingsdirektören biträda nämnderna. Uppdraget till landstingsdirektören ges i nämndernas verksamhetsplaner.

Av verksamhetsplanerna framgår att dessa bygger på den övergripande landstingsplanen och att verksamhetsplanen riktar sig till landstingsdirektören. I verksamhetsplanerna sätts mål och strategier för verksamheten.

Av den tidigare granskningen av ärendeberedningen, 2012, framgår följande:  
"Landstingsstyrelsen har delegerat till landstingsdirektören (nedan Delegationsordningen) samt fattat beslut om förteckning delegering och tjänsteåtgärd till landstingsdirektören (nedan Förteckningen)

Landstingsdirektören har i sin tur fattat beslut om Tjänsteinstruktion till verksamhetsområdeschef/stabschef."

### F.2 Bedömning

Sammanfattande bedömning: Förvaltningen får sina uppgifter från landstingsdirektören som får dem från nämnderna. Förvaltningens uppgifter är inte tillräckligt tydliga dels eftersom det är landstingsdirektören som egentligen har fått uppgifterna och dels på grund av att det inte är tillräckligt tydligt huruvida landstingsstyrelsen utför verksamheten åt de övriga nämnderna.

Personalen anställs enligt uppgift av landstingsstyrelsen. Det innebär att de övriga nämnderna inte har egen personal. De kan istället bedriva verksamheten genom annan

# Attensum AB

utförare. För att kunna ta ett eventuellt verksamhetsansvar enligt 6 kap 7 § kommunallagen bör enligt min mening nämnden ha befogenhet och möjlighet att styra och följa upp verksamheten.

I förevarande fall anges i reglementena att landstingsdirektören skall biträda nämnderna. I verksamhetsplanerna anges hur nämnden vill att landstingsdirektören skall utföra den. Det sistnämnda framgår dock inte av reglementena.

Det framgår enligt min mening inte tydligt angivet vilken nämnd som skall utföra verksamheten och hur detta skall regleras. Det blir därför också ottydligt vilken nämnd som svarar för vad. Ett sätt att förtydliga detta är att i exempelvis reglementena ange att landstingsstyrelsen anställer all personal och utför all verksamhet på uppdrag av nämnderna. Det bör då också anges att nämnderna har rätt att få verksamheten utförd av landstingsstyrelsen på sätt som anges i exempelvis verksamhetsplanen. Landstinget kan naturligtvis välja en annan organisation. Huvudsaken är att det tydligt anges vem som skall utföra verksamheten och på uppdrag av vem.

Landstingsstyrelsen bör föreslå fullmäktige att besluta om förtydligande avseende förvaltningens skyldighet att biträda nämnderna, se dock nedan fråga 6.

Landstingsstyrelsen bör föreslå fullmäktige att revidera reglementena så att det framgår vilken nämnd som skall svara för utförandet av verksamheten och hur förvaltningens uppgifter skall regleras.

## **G. Fråga 6. Är förvaltningens ansvar tydligt?**

### **G.1 Beskrivning**

Av ovan angivna reglementen och verksamhetsplaner har framgått att landstingsdirektören biträder nämnderna. Däremot anges inte att förvaltningen skall göra det.

Av förarbetena till kommunallagen framgår att det ansågs onödigt att skriva in i lagen att de anställda i förvaltningen skall biträda sin nämnd. Det ansågs vara tillräckligt klart ändå.

De flesta har vid intervjuerna uppgett att deras uppfattning är att nämnderna inte har orderrätt till förvaltningen utan att nämnderna måste ge uppdraget till landstingsdirektören som därefter kan beordra övriga i förvaltningen.

Av intervjuerna har framgått att det för vissa chefer finns tjänsteinstruktioner eller dylikt men att ansvaret kan förtydligas. Det saknas exempelvis uppdragsbeskrivning för staben för planering och styrning och att det därför är oklart om vilket ansvar den har för styrelse och nämnder.

### **G.2 Bedömning**

Sammanfattande bedömning: Förvaltningens ansvar bör förtydligas.

Det är landstingsdirektören som har fått uppdraget av de nämnderna. Förvaltningen i övrigt har en skyldighet att biträda sin nämnd, d.v.s. landstingsstyrelsen. Men såsom anställda i landstinget har de förmodligen en arbetsskyldighet avseende hela den juridiska personen. Detta skulle dock kunna uttryckas tydligare genom att man i reglementena skrev att förvaltningen skall biträda respektive nämnd.

# Attensum AB

Även om de anställda skall biträda nämnderna kan inte alla anställda biträda avseende samtliga uppgifter. Det krävs en precisering av uppgifterna, antingen muntlig eller skriftlig. Som jag har förstått saknas för vissa funktioner skriftliga arbetsinstruktioner, det saknas även uppgiftsbeskrivningar för vissa funktioner. Det är dock inte enligt min mening någon ursäkt att instruktionen inte är skriftlig eller tydlig om den anställde känner till att det finns en uppgift som den anställde förväntas genomföra. Nämnden eller landstingsdirektören har rätt att lämna instruktionen muntligt. En muntlig instruktion har dock nackdelen att den inte kan dokumenteras och risken för missförstånd är större. Dessutom är det svårare för respektive nämnd att fullgöra sin internkontroll om instruktioner och processer inte är dokumenterade.

Min bedömning är att förvaltningens (och dess avdelningar m m) ansvar kan och bör förtydligas från både nämnd och landstingsdirektör men att det också är förvaltningens ansvar att be om förtydligande om en eventuell otydlighet påverkar effektiviteten av arbetet.

Det bör också preciseras vem förvaltningen har ansvar mot. Är ansvaret mot landstingsstyrelsen och/eller mot övriga nämnder? Min uppfattning är att det bör tydliggöras om förvaltningen svarar mot landstingsstyrelsen som svarar mot respektive nämnd då verksamheten utförs för dess räkning. Det innebär i så fall att det är landstingsstyrelsen som är landstingsdirektörens chef.

Mot denna bakgrund anser jag att landstingsstyrelsen och övriga nämnder bör beakta ovan angivna otydlighet i sina internkontroller planer.

Landstingsstyrelsen bör förslå revideringar i reglementet som förtydligar att hela förvaltningen skall biträda nämnderna.

Landstingsstyrelsen bör utreda om instruktioner för anställda och avdelningar behöver kompletteras.

Landstingsstyrelsen bör, om det inte framgår någon annanstans, föreslå fullmäktige att fastställa att landstingsstyrelsen är chef för landstingsdirektören.

## **H. Fråga 7. Vad är en förtroendevalds och en anställds personliga ansvar?**

### **H.1 Beskrivning**

De förtroendevalda har bl.a. följande personliga ansvar:

Politiskt ansvar – Om kommuninvånarna inte är nöjda kan den förtroendevalde riskera att inte bli omvald.

Revisionsansvar – Den förtroendevalde som sitter i en nämnd kan bli ansvarig för nämndens beslut och verkställighet såväl som ledamot i nämnden såsom enskild ledamot i nämnden, exempelvis genom att fullmäktige inte beviljar ansvarsfrihet.

Straffrättsligt ansvar – Vid brott mot lagar kan straff aktualiseras, exempelvis i enlighet brott mot tystnadsplikt eller i enlighet med arbetsmiljölagstiftningen. Den förtroendevalde kan också enligt kommunallagen vid vissa brott bli entledigad från sitt förtroendeuppdrag.

Skadeståndsansvar – Det är rättsligt osäkert huruvida en förtroendevald kan åsättas skadeståndsskyldighet om skadan avser en ren förmögenhetsskada (d.v.s. ekonomisk skada som inte är relaterad till person- eller sakskada) men inte är ett brott.

# Attensum AB

Av doktrin framgår bl.a. att förtroendevalda har ett lojalitetsansvar och att det i uppdraget som förtroendevald finns en skyldighet att vara aktiv, exempelvis läsa igenom handlingarna innan sammanträdet och inte systematiskt avstå från att rösta.

De anställda har bl.a. följande personliga ansvar:

Arbetsrättsligt ansvar – den anställda har ett arbetsrättsligt ansvar på grund av anställningsförhållandet. Vid brist eller felaktigheter kan den anställda få en varning men även bli uppsagda eller avskedade.

Straffrättsligt ansvar – Vid brott mot lagar kan straff aktualiseras, exempelvis i enlighet med brott mot tystnadsplikt eller i enlighet med arbetsmiljölagstiftningen.

Skadeståndsansvar – Skadeståndsansvaret för anställda följer av 4 kap. 1 § skadeståndslagen.

”För skada, som arbetstagare vållar genom fel eller försummelse i tjänsten, är han ansvarig endast i den mån synnerliga skäl föreligger med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intresse och övriga omständigheter.”

Dock framgår av skadeståndslagen också att ren förmögenhetsskada (se ovan) endast ersätts vid brott.

Utöver detta anses den anställda också ha en lydnadsplikt mot sin arbetsgivare och ett rådgivaransvar mot den förtroendevalde. Med rådgivaransvar avses exempelvis att den anställda har en upplysningsplikt i laglighetsfrågor.

## H.2 Bedömning

Sammanfattande bedömning: Personligt ansvar är enligt min bedömning inte ofta aktuellt i landstingskommunala sammanhang. Det kan dock bli aktuellt på grund av speciallagstiftning som exempelvis arbetsmiljölagen. Det föreligger förmodligen ett arbetsmiljöansvar för fler nämnder än landstingsstyrelsen och de bör i så fall se till att delegera sina arbetsmiljöuppgifter till förvaltningen.

En annan fråga som inte har berörts är när de förtroendevalda kan bli befriade från ansvar på grund förvaltningens brister. Nämndens och den förtroendevaldes ansvar följer av 6 kap. 7 § kommunallagen, se ovan, vilket innebär bl.a. att ha en tillräcklig internkontroll. Förutsatt att nämnden har tillräckligt med rutiner och styr och följer upp i rimlig omfattning kan inte nämnden göras ansvarig om en anställd medvetet vilselett eller underlåtit att informera nämnden om viktig information. Ett exempel kan vara om en anställd medvetet förfalskat handlingar vid upphandling etc. Om nämnden skall undgå ansvar eller inte måste dock avgöras från fall till fall. En anställd torde å andra sidan bli befriad från ansvar om denne lämnat råd till nämnden men nämnden bortsett från rådet och genom detta orsakat landstinget skada.

Ovan framgår att det är sannolikt att fler nämnder än landstingsstyrelsen har ett arbetsmiljöansvar. Om dessa nämnder inte delegerar (egentligen fördelar) sina arbetsmiljöuppgifter till förvaltningen kan nämnden hållas personligen ansvarig vid brister eller fel enligt denna lag. Enligt arbetsmiljöverket bör fullmäktige ange hur dessa arbetsmiljöuppgifter skall fördelas mellan nämnderna.

Mot denna bakgrund bör landstingsstyrelsen utreda och i samråd med övriga nämnder, föreslå fullmäktige en fördelning av arbetsmiljöuppgifter på nämnderna.

# Attensum AB

## I. Fråga 8. Vilka åtgärder har vidtagits av nämnder och förvaltning för att säkerställa en tydlighet i uppgifter och ansvar?

### I.1 Beskrivning

Reglementena har reviderats vid ett antal tillfällen sedan den 10 juni 2010. Två förändringar i reglementet som har betydelse för denna granskning är ändringarna om att hälso- och sjukvårdsnämnden har yttranderätt och att nämnden skall biträdas av landstingsdirektören.

Av intervjuerna har framgått att beredningsgruppen för ärendeberedning har utvecklats och består nu även av landstingsdirektören. I beredningen diskuterades enligt uppgift bl.a. var ett ärende hör hemma och vilka frågor som skall tas upp i respektive nämnd.

Av intervjuerna har också framgått att det har inletts en revidering av reglementena och att förslag på delegationsordning för hälso- och sjukvårdsnämnden har upprättats.

### I.2 Bedömning

Sammanfattande bedömning: Trots att vissa åtgärder har vidtagits kvarstår enligt min mening väsentliga otydligheter i nämndernas ansvars- och uppgiftsfördelning.

Det är riktigt att vissa åtgärder har vidtagits för att minska otydligheterna. Det är också enligt min mening naturligt att en ny organisation har diverse brister som får åtgärdas efter hand. Den nya organisationen har dock existerat ett antal år nu och arbetet med att revidera reglementena är enligt min bedömning behövligt, se ovan under fråga 1 och 2. Det finns fortfarande betydande otydligheter vad avser uppgifts- och ansvarsfördelningen.

## J. Fråga 9. Hur kontrolleras att det finns en tydlighet i nämndernas och förvaltningens uppgifter och ansvar?

### J.1 Beskrivning

Enligt uppgift finns det ett reglemente för internkontroll men det arbetas i varierande grad med internkontrollen i nämnderna.

Det har också framgått av intervjuerna att vissa av nämnderna träffas regelbundet för att bl.a. diskutera gränsdragningsproblem mellan nämnderna. Även beredningsgruppen diskuterar gränsdragningsproblem mellan nämnderna vid beredningen av ärendena.

### J.2 Bedömning

Sammanfattande bedömning: Det saknas enligt min vetskap en rutin för hur nämnderna skall kontrollera att ansvar och uppgifter är tillräckligt tydligt och att det kan vara lämpligt att utvärdera organisationen utifrån ett ansvars- och uppgiftsperspektiv innan förslag på nya reglementen upprättas.

Det följer av 6 kap 7 § kommunallagen att nämnderna skall ha en tillfredsställande intern kontroll. Enligt min mening avser detta även kontroll av tydligheten i nämndernas och förvaltningens uppgifter och ansvar.

Det bör också finnas en rutin för hur organisationsförändringar skall följas upp, hur snart de skall utvärderas och i vilka avseenden.

## Attensum AB

Min rekommendation är att landstingsstyrelsen bör utvärdera den nuvarande organisationen utifrån ett ansvars- och uppgiftsperspektiv innan förslag på reviderade reglementen upprättas.

### **K. Fråga 10. Vilka rekommendationer kan lämnas för att ytterligare förbättra ändamålsenligheten i organisationen?**

Min rekommendation är att landstingsstyrelsen bör utvärdera den nuvarande organisationen utifrån ett ansvars- och uppgiftsperspektiv innan förslag på reviderade reglementen upprättas.

Landstingsstyrelsen bör föreslå fullmäktige revidera reglementena för nämnderna med förtydligande av följande:

- Oklarheter som framgår enligt Sammanställning, bilaga 1, och påpekanden enligt bedömning avseende Fråga 1 och 2.
- Oklarheter avseende respektive nämnds arbetsmiljöuppgifter och ansvar så att varje nämnd har vetskap om sitt ansvar, se nedan om rekommendation av utredningsuppdrag.
- Oklarheter avseende respektive nämnds verksamhetsansvar enligt 6 kap 7§ kommunallagen så att varje nämnd har vetskap om omfattningen av sitt ansvar enligt nämnda lagrum.
- Oklarheter avseende landstingets arbetsutskotts uppgifter och beslutsrätt så att det tydligt framgår att utskottet endast skall bereda och besluta i enlighet med landstingsstyrelsens delegationsordning.
- Oklarheter avseende landstingsstyrelsens roll gentemot övriga nämnder så att det framgår vilken nämnd som skall svara för utförandet av verksamheten och hur förvaltningens uppgifter skall regleras och i samband därmed fastställa vem som är chef för landstingsdirektören.
- Oklarheten huruvida hela förvaltningen skall biträda samtliga nämnder så att det tydligt framgår att det inte bara är landstingsdirektören.

Landstingsstyrelsen bör härutöver:

- Utredda om ytterligare instruktioner för anställda och avdelningar behöver upprättas.
- Utredda hur administrationen skall organiseras så att det säkerställs att samtliga nämnder får ett tillräckligt administrativt stöd.
- Utredda och i samråd med övriga nämnder, föreslå fullmäktige en fördelning av arbetsmiljöuppgifter för nämnderna, se även ovan om revidering av reglementena.

### **L. Avslutning**

Syftet med granskningen har varit att analysera om landstingets organisation är tillräckligt ändamålsenlig. Med detta avses om landstingsstyrelsen och nämnder har tydliga gränser avseende uppgifter och ansvar mellan varandra och mot förvaltningen.

Av granskningen framgår att det finns betydande oklarheter om gränsdragningen mellan nämndernas uppgifter och ansvar samt omfattningen av respektive nämnds ansvar för verksamheten.

Vidare har framgått att det föreligger risk för att nämnderna, förutom möjligen landstingsstyrelsen, inte har ett tillräckligt inflytande över samtliga delar av förvaltningen.



## Attensum AB

Av granskningen har också framgått att det finns otydligheter avseende förvaltningens roll i förhållande till nämnderna.

Mot denna bakgrund bedöms att nämndernas och förvaltningens organisation rörande ansvar och uppgifter inte är tillräckligt ändamålsenlig.

Det pågår enligt uppgift arbete både avseende delegationsordning från hälso- och sjukvårdsnämnden samt revidering av reglementena. Det kan innebära tydligare ansvar för respektive nämnd och större inflytande på förvaltningen.

-----

Göteborg den 11 oktober 2013

Attensum AB

Joakim Eriksson

## Bilaga 1

LS= Landstingsstyrelsen

LSAU= Landstingsstyrelsens arbetsutskott

NFH= Nämnd för funktionshinder och habilitering

NFP= Nämnd för folkhälsa och primärvård

HSN= Hälso- och sjukvårdsnämnden

1			
N ä m n d	Primärvård	Regionsjukvård	Specialistsjukvård
L S	<ul style="list-style-type: none"><li>• lämna förslag till LF avseende uppdrag och ersättningssystem</li><li>• Företräda landstinget som beställare av primärvård. Träffa avtal med utförare och följa upp</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Vara avtalsslutande part</li></ul>	
L S A U			
N F H			
N F P	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bedöma hälsoläget bland befolkningen och skatta behovet av primärvård och folkhälsoinsatser.</li><li>• Inhämta kunskap om befolkningens behov av primärvård samt följa och analysera förändringar i dessa behov.</li></ul>		

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politiskt företräda primärvården i kontakter med andra samhällsaktörer.</li> <li>• Informera LS och LF om behovet av primärvård om behovet av primärvård som underlag för prioriteringar och resursfördelning.</li> <li>• Samverka med landstingets tjänstemannaledning (såväl beställare som utförare) i frågor som rör primärvård.</li> </ul>		
H S N	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Driftsansvarig nämnd för hälso- och sjukvård genom att lämna direktiv och genom uppföljning.</li> <li>• Bereda ärenden till styrelsen som rör hälso- och sjukvård samt patientavgifter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leder och samordnar politiska angelägenheter.</li> <li>• Särskilt ansvar för samordning inom hela länet.</li> <li>• Behovsstyrning och produktionsstyrning.</li> <li>• Samverka med andra landsting.</li> <li>• Bereda ärenden till LS och LF.</li> <li>• Följa upp verksamheten.</li> <li>• Driftsansvarig nämnd genom att lämna direktiv och genom uppföljning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leder och samordnar politiska angelägenheter.</li> <li>• Särskilt ansvar för samordning inom hela länet.</li> <li>• Behovsstyrning och produktionsstyrning.</li> <li>• Följa upp verksamheten.</li> <li>• Uppmärksamma hur samordningen i länet utvecklas.</li> <li>• Driftsansvarig nämnd genom att lämna direktiv och genom uppföljning</li> </ul>

2						
N ä m n d	<b>Taxor</b>	<b>Yttranden</b>	<b>Uppsikt</b>	<b>Fastigheter</b>	<b>Medelsförvaltning</b>	<b>Upphandling</b>
L S		Avge yttranden för landstinget om ej fullmäktige	Uppsikt över företag	Köp och fsg 7,5 milj – 15 milj.  Produktion, förvaltning, drift uthyrning	Placera lån och besluta om checkräkningskredit, finansiella tjänster samt medelsförvaltning	
L S A U				Besluta om köp och fsg < 7,5 milj		
N F H						
N F P						
H S N	Bereda LS förslag till LF om patientavg. och tandvårdstaxor	Avge yttranden inom nämndens område				Bereda ärenden om upphandling av tjänster från privata rådgivare som inte omfattas av LOV

3							
N ä m n d	<b>Informations verksamhet</b>	<b>Kultur</b>	<b>Internationella engagemang</b>	<b>Infrastruktur</b>	<b>Försörjning</b>	<b>Organisation</b>	<b>Personal</b>
L S							
L S A U	Styra info verksamheten	Politisk styrning	Samordna	Fullgöra landstingets åtaganden inom infrastruktur, kollektivtrafik	Samordna försörjning både där LS har driftsansvar och övriga nämnder	Bevaka ändamålsenlig tjänstemannaorganisation och politisk organisation	Personal, löne- och pensionsmyndighet för LS. Fastställa delegationsordning för personafrågor
N F H	Informera allmänhet, personal, massmed. m fl						
N F P							
H S N							

4				
N ä m n d	<b>LSS</b>	<b>Habilitering</b>	<b>Bidrag</b>	<b>Intern kontroll</b>
L S				
L S A U				
N F P				
N F H	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rådgivning och stöd.</li> <li>• Styrelse för insatsen rådgivning och stöd enligt LSS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enligt HSL inkl personligt hjälpmedel.</li> <li>• Rehabilitering av personer med varaktig syn- och hörselnedsättning.</li> <li>• Tolkservice till döva, dövblinda och hörselskadade.</li> <li>• Hjälpmedelsverksamhet</li> </ul>	Fördelar bidrag till handikapporganisationer	Utfärda riktlinjer om intern kontroll, drift och ekonomisk förvaltning och se till att dessa tillämpas.
H S N				

5				
N ä m n d	<b>Folkhälsa</b>	<b>Tandvård</b>	<b>Handikappverksamhet.</b>	<b>Närsjukvård</b>
L S	Beakta och samråda med nämnderna.			
L S A U				
N F P	Bedöma hälsoläget bland befolkningen och skatta behovet av primärvård och folkhälsoinsatser			
N F H			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politisk styrning av handikappverksamhet.</li> <li>• Svara för att verksamheten inom nämndens ansvarsområde uppfyller de mål som framgår av lagar, författningar och fullmäktiges beslut</li> </ul>	
H S N		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leder och samordnar politiska angelägenheter.</li> <li>• Särskilt ansvar för samordning inom hela länet.</li> <li>• Behovsstyrning och produktionsstyrning.</li> <li>• Följa upp</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leder och samordnar politiska angelägenheter.</li> <li>• Särskilt ansvar för samordning inom hela länet.</li> <li>• Behovsstyrning och produktionsstyrning.</li> <li>• Följa upp verksamheten.</li> <li>• Driftsansvarig nämnd</li> </ul>

		verksamheten. • Driftsansvarig nämnd genom att lämna direktiv och genom uppföljning		genom att lämna direktiv och genom uppföljning
--	--	--	--	--