

Granskning av regionstyrelsens uppsiktsplikt

Region Gävleborg

Oktober 2021

Charlie Winde, jurist

Emma Ekstén, certifierad kommunal revisor

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i region Gävleborg genomfört en granskning av regionstyrelsens uppsiktsplikt. Granskningens syfte är att bedöma om regionstyrelsens uppsikt över nämndernas och bolagens verksamhet är lag- och ändamålsenlig. Vidare syftar granskningen till att besvara om regionstyrelsen har rutiner för att säkerställa följsamhet mot fullmäktiges beslut.

Granskningsresultatet har bedömts utifrån skalan "inte säkerställt", "i begränsad utsträckning säkerställt", "till övervägande del säkerställt" eller "helt säkerställt".

Utifrån genomförd granskning är vår bedömning att regionstyrelsens uppsikt över nämndernas och bolagets verksamhet i begränsad omfattning är lag- och ändamålsenlig.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten.

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Är uppsiktsplikten föremål för en tydlig och ändamålsenlig systematik?	I begränsad omfattning	
2. Bedrivs uppsiktsplikten enligt fastställd systematik?	I begränsad omfattning	
3. Vidtar regionstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsikt över nämnder och bolag?	I begränsad omfattning	

Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen rekommenderar vi att:

- Regionstyrelsen upprättar ett årshjul med tillhörande styrdokument för uppsiktsplikten, både vad gäller nämnderna och bolagen. Ett årshjul kan hjälpa regionstyrelsen att mer nogsamt följa verksamheterna samt att kunna fatta rättvisande beslut. Detta skulle kunna göras genom att det i budgeten framgår vad styrelsen ska genomföra inom ramen för sin uppsiktsplikt samt att det i årsredovisningen finns en bedömning av uppsiktsplikten eller en sammanställning över vad som har genomförts. På så vis kan en sammanhållen process för uppsiktsplikten skapas

- Regionstyrelsen arbetar fram en bolags- eller ägarpolicy för att klargöra det gemensamma regelverket för bolagsstyrning inom regionen samt att fastslå rollfördelning mellan regionen och dess bolag.
- Regionstyrelsen tar en roll som ett sammanhållande organ i arbetet med den interna kontrollen och att i det arbetet göra en bedömning i samband med årsredovisningen över hur nämnder och bolag arbetar med den interna kontrollen
- Regionstyrelsen systematiserar processen för den årliga prövningen av bolagens verksamhet. I detta ligger att säkerställa att ett ändamålsenligt beslutsunderlag arbetas fram som säkerställer att styrelsen på ett välgrundat sätt kan bedöma om bolagens verksamhet varit förenlig med det kommunala ändamålet och de kommunala principerna.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Rekommendationer	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	4
Avgränsning	4
Metod	5
Granskningsresultat	6
Inledning	6
Systematik i uppsiktsplikten	8
lakttagelser	8
Bedömning	12
Uppsiktsplikten i praktiken	12
lakttagelser	12
Bedömning	13
Vidtagna åtgärder	14
lakttagelser	14
Bedömning	15
Samlad bedömning	16
Rekommendationer	16
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	17

Inledning

Bakgrund

Enligt kommunallagen 6 kap 1,9-11 §§ ska regionstyrelsen leda och samordna förvaltningen av regionens angelägenheter och ha uppsikt över nämndernas och bolagens verksamhet. Styrelsen ska uppmärksamt följa de frågor som kan ha inverkan på regionens ekonomiska ställning samt hos fullmäktige göra de framställningar som behövs.

Med anledning av detta är det av vikt att regionstyrelsen noggrant följer de verksamheter som bedrivs inom regionen. Särskilt tydlig och viktig blir styrelsens uppsiktsplikt då någon nämnd går med större och ihållande underskott. I en allt mer ansträngd ekonomi för landets kommuner och regioner blir det extra viktigt att utöva uppsiktsplikt för att på så vis kunna leda och samordna förvaltningen av verksamhetens angelägenheter.

Styrelsen får från övriga nämnder och beredningar begära in de upplysningar som de behöver för att fullgöra sitt uppdrag.

Revisorerna i Region Gävleborg har utifrån en bedömning av väsentlighet och risk beslutat att granska om regionstyrelsens uppsiktsplikt genomförs lag- och ändamålsenlig.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om regionstyrelsens uppsikt över nämndernas och bolagens verksamhet är lag- och ändamålsenlig. Vidare syftar granskningen till att besvara om regionstyrelsen har rutiner för att säkerställa följsamhet mot fullmäktiges beslut. Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Är uppsiktsplikten föremål för en tydlig och ändamålsenlig systematik?
- Bedrivs uppsiktsplikten enligt fastställd systematik?
- Vidtar regionstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsikt över nämnder och bolag?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. Revisionskriterier i granskningen utgörs av kommunallagen, reglemente för styrelsen och berörda nämnder, ägardirektiv och/eller policy frir berörda bolag samt regionens styrande och stödjande dokument.

Avgränsning

Revisionsobjekt i granskningen är Regionstyrelsen. För att granska regionstyrelsens uppsiktsplikt har följande verksamheter ingått i granskningen:

Nämnder:

- Kultur- och kompetensnämnden
- Hållbarhetsnämnden
- Hälso- och sjukvårdsnämnden

- Patientnämnden
- gemensamma nämnderna avseende företagshälsovårdsnämnden och FoU välfärd och Hjälpmedel SAM.

Bolag:

- Folk tandvården Gävleborg AB

Granskningen avser styrelsens genomförda uppsiktsplikt för verksamhetsår 2020. Om regionstyrelsen under granskningsperioden inte ännu fattat beslut om uppsiktsplikt för verksamhetsår 2020 kommer granskningen i stället baseras på genomförd uppsiktsplikt för verksamhetsår 2019.

Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Dokument som har granskats är bland annat....

Intervjuer har genomförts med följande:

- Stabsdirektör
- Förvaltningschef Trafik-, kultur- och folkhögskoleförvaltningen
- Förvaltningschef Hälso- och sjukvårdsförvaltningen
- Förvaltningschef Patientnämndsforvaltningen
- Chef företagshälsan
- Förvaltningschef Hjälpmedel SAM
- Vice VD Folk tandvården

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Inledning

Uppsiktsplikt enligt kommunallagen

Enligt kommunallagen ska styrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens eller regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.

Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana juridiska personer som avses i 10 kap 3-6 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller regionen är medlem i. KL § 6:1

Av KL 6 kap 8 § framgår att 8 § fullmäktige får besluta att styrelsen får fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet. Styrelsen får dock inte ges rätt att fatta beslut som rör andra nämnders myndighetsutövning, tillämpningen av lag eller ärenden som i övrigt rör enskilda.

Av KL 6 kap 9 § framgår att styrelsen ska i årliga beslut för varje sådant aktiebolag som avses i 10 kap. 2 § pröva om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.

Kommunallagen är en ramlag och förarbetena ger inga tydliga anvisningar om innehållet i uppsiktsplikten. Detta innebär att det är upp till respektive kommun att utforma uppsiktspliktens innehåll och hur den ska genomföras i praktiken. Kommunallagen betonar vikten av styrningen av den kommunala verksamheten oavsett juridisk form. Det ska således inte ha någon betydelse om verksamheten bedrivs i förvaltnings- eller förbundsform eller annan form. Det förekommer ofta att det finns personunion mellan ledamöter i regionstyrelsen och nämnderna men detta fråntar inte regionstyrelsen skyldigheten att utöva uppsikt över nämnderna och förbunden.

Av författningskommentarerna framgår att styrelsen har en särskild ställning bland nämnderna i och med att man har en ledande och samordnande roll. Uppsikten är dock i praktiken begränsad till att lämna råd och anvisningar och påpekanden samt i de fall det anses nödvändigt se till att fullmäktige i egenskap av högsta beslutande organ ingriper. Regionstyrelsen ska även ha uppsikt över den verksamhet som bedrivs i kommunala förbund. För att hantera denna uppgift utfärdas i praktiken förbundsordningar för de kommunala förbunden där regionstyrelsens rätt till insyn skrivs in. Uppsiktsplikten gäller även gemensamma nämnder och bolag som kommunen är medlem i eller har ägande i.

I juli månad år 2018 släppte Sveriges kommuner och Regioner (SKR) skriften *Förstärkta uppsiktsregler över kommun- och landstingsägda bolag*. Bakgrunden till skriften är de förändrade regler om uppsikt över kommun- och regionägda bolag som återfinns i kommunallagen. I skriften ingår en praxisstudie. Problemställningen som återfinns i skriften är att det av lagtexten inte framgår hur uppsiktsplikten skall utföras. Det framgår i förarbetena att styrelsens ställningstagande ska utformas som ett beslut som är

överklagbart – det framgår emellertid inte vad som gäller för fullmäktiges hantering av styrelsens redogörelse.

Ett särskilt problem är vad som gäller i delägda kommunala bolag, där det är oklart om en, några eller alla kommuner skall utöva uppsiktsplikten. Likaså är det oklart vad som gäller beträffande sådana bolag som ägs av en kommun eller en region tillsammans med privata aktörer.

Skriften tar fasta på att det hunnit utbildas en praxis för hur uppsikten hanteras för de kommunala bolagen. Skriften lämnar även ett förslag till struktur avseende innehåll i uppsiktsregler. Avsikten med förteckningen är att den ska vara exemplifierande – beroende på vilken ambitionsnivå som kommunen väljer kan reglerna om uppsiktsplikt göras mer eller mindre utförliga. Nedan följer förslaget till struktur:

1. Ansvaret för uppsikten

- a. Regionstyrelsens ansvar i dess helhet
- b. Eventuellt moderbolags och andra aktörers roller.

2. Underlag för uppsikten

- a. Styrdokument och andra handlingar som lämnar upplysning om det kommunala ändamålet, m.m., med bolagsverksamheten, såsom företagspolicy, bolagsordning och ägardirektiv.
- b. Andra kommunala styrinstrument, såsom särskilda uppdrag, budget, kommunala policys.
- c. Bolagens ekonomiska rapporter.
- d. Protokoll från bolagsstämma och bolagsstyrelse.
- e. Löpande information, beslutsunderlag till styrelsen m.m.
- f. Ärenden som underställs fullmäktige pga. att de är av principiell beskaffenhet eller större vikt.
- g. Lekmannarevisorernas granskningsrapporter.

3. Dokumentation

- a. Förteckning över vilka handlingar som lämnas över till regionstyrelsen.
- b. Andra kommunala styrinstrument, såsom särskilda uppdrag, budget, kommunala policys.
- c. Regionstyrelsens beslutsunderlag.
- d. Protokoll över regionstyrelsens behandling av ärendet.
- e. Regionstyrelsens åtgärder och rapportering med anledning av gjorda iakttagelser.
- f. Handlingar som överlämnas till kommunfullmäktige.
- g. Dokumentation av eventuella åtgärder under löpande år.

4. Tidsplan för uppsikten.

5. Uppföljning av uppsikten

- a. Uppföljningsåtgärder
- b. Resultat av uppföljningen

Systematik i uppsiktsplikten

Revisionsfråga 1: Är uppsiktsplikten föremål för en tydlig och ändamålsenlig systematik?

lakttagelser

Region Gävleborg består, förutom regionstyrelsen, av 4 övriga nämnder, två gemensamma nämnder och dess förvaltningar. I regionen finns även två helägda regionala bolag i form av Folk tandvården Gävleborg AB och Movexum AB. Vidare finns tre delägda kommunala bolag.

Enligt reglementet för regionstyrelsen och nämnderna (senast reviderat 2018-04-26 § 85) är regionstyrelsen regionens ledande politiska förvaltningsorgan. Regionstyrelsen har ansvar för hela regionens utveckling och ekonomiska ställning. Regionstyrelsen leder och samordnar planeringen och uppföljningen av regionens ekonomi och verksamheter. Som en del i regionstyrelsens ledningsfunktion ingår bland annat att utveckla den kommunala demokratin, arbeta med att effektivisera administrationen och utveckla brukarinflytandet. Reglementet anger vidare att regionstyrelsen utifrån sin styrfunktion ska leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den regionala verksamheten. Regionstyrelsen ska vidare ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de företag som regionen äger direkt eller indirekt vad gäller ändamål, ekonomi och efterlevnad av uppställda direktiv men också i avseenden på övriga förhållanden i regionen.

I Region Gävleborg finns även ett reglemente om uppföljning, antaget av regionfullmäktige 2019-02-20, § 15. Reglementet syftar till att skapa förutsättningar för regionstyrelsen att utöva sitt uppsiktsansvar och för styrelsens återrapportering till regionfullmäktige. I intervjuer nämns inte detta reglemente.

Av § 1 i reglementet om uppföljning regleras att regionstyrelsen ska bli delgivna vissa anmälningsärenden däribland protokoll från nämnder, bolagsstyrelser, direktionser samt ärendebalanslistor och återredovisning av beredningsuppdrag. Vidare regleras även intern kontroll i reglementet samt rapportering angående detta till regionstyrelsen (§ 5). Reglementet beskriver också att årlig verksamhetsberättelse ska upprättas för följande områden och föredras regionstyrelsen:

- krisledning och civilt försvar (krisledningsberättelse)
- permanenta beredningar (beredningens verksamhetsberättelse)
- arkivmyndigheten (informationsförvaltningsberättelse)
- internationellt arbete (verksamhetsberättelse om internationella åtaganden och resultat)

Det anges även att regionstyrelsen ska utarbeta rutiner för formell prövning av huruvida den verksamhet som regionens hel- och delägda bolag, stiftelser, kommunalförbund och föreningar (där regionen är medlem) har bedrivit under föregående kalenderår har varit

förenligt med det kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Några sådana rutiner har vi i granskningen inte tagit del av.

Slutligen anges att med utgångspunkt från nämnders och bolagsstyrelsers rapporter ska regionstyrelsen utvärdera regionens samlade system för intern kontroll och rapportera till regionfullmäktige. Rapporten skall vid behov innehålla förslag på åtgärder för förbättring av regiongemensamma rutiner. Regionstyrelsen ska även årligen utarbeta ett förslag till plan där det framgår vilken information nämnder och verksamheter, oavsett juridisk form, ska lämna till regionfullmäktige, delge fullmäktige verksamhetsberättelser upprättade till regionstyrelsen följa upp fullmäktiges beslut, återrapportera tillämpningen av policyer, föreskrifter, strategier och direktiv, samt utvecklingen inom beslutade planer och program. Vi har i granskningen inte tagit del av någon plan med nämnt innehåll.

Av regionens budget för år 2021 framgår att styrelsen svarar för löpande uppföljning av nämndernas och verksamhetens effektivitet. Utgångspunkt för uppföljningen är budgetens mål. Styrelsen har särskilt ansvar för uppföljning av ekonomi, intern kontroll och finansförvaltning. Styrelsen inhämtar information från nämnderna månadsvis med undantag för januari och juni. I samband med delårsrapporter och årsredovisning redovisar nämnderna sin medelsförvaltning, som också innehåller uppföljning av verksamhetsmål, till styrelsen. Styrelsen för Folk tandvården Gävleborg AB ska lämna delårsrapport till styrelsen för perioden januari - augusti i september. Styrelsens utskott har ett uppföljningsansvar inom respektive verksamhetsområde. Utskotten ska löpande redovisa sitt arbete till styrelsen.

I Region Gävleborg finns i övrigt inga styrdokument som uteslutande reglerar uppsiktsplikten. Begreppet regionstyrelsens uppsikt återkommer i dokument såsom ägardirektiv och bolagsordning för bolaget men inte i regionens budgetdokument.

Det finns en text avseende uppsiktsplikten och den interna kontrollen i årsredovisningen. Av årsredovisningen för år 2020 framgår bland annat att en viktig del av uppsiktsplikten är den redovisning av medelsförvaltningen som respektive nämnd ska lämna till styrelsen i samband med delårsrapport och årsredovisning. Regionstyrelsen följer också nämndernas ekonomiska utveckling via den månatliga ekonomiska rapporteringen. Dock framgår inte resultatet av den genomförda uppsikten i årsredovisningen.

Former för uppsikt över nämnder

Av regionens årsredovisning för år 2020 framgår att regionstyrelsen inhämtar information från nämnderna månadsvis och behandlar ekonomisk månadsrapport varje månad med undantag för januari och juni. För perioden januari – mars upprättar styrelsen finansiell rapport och för perioden januari – augusti delårsrapport i enlighet med lagstiftning och rekommendationer från Rådet för kommunal redovisning (RKR). Den ska ge en rättvisande bild av verksamheten under perioden och även innehålla en årsprognos. Vid behov ska åtgärder för en ekonomi i balans redovisas. Rapporten ska lämnas till fullmäktige senast den 31 oktober. För helåret upprättar regionstyrelsen årsredovisning där verksamhetens mål och de finansiella målen i budgeten följs upp samt den ekonomiska ställningen redovisas. Årsredovisningen ska lämnas till

fullmäktige och regionfullmäktiges revisorer senast den 15 april året efter det år som redovisningen avser. I samband med delårsrapporter och årsredovisning redovisar nämnderna sin medelsförvaltning, som också innehåller uppföljning av verksamhetsmål, till styrelsen.

Av intervjuer framkommer att det inte finns några specifika forum där nämnderna har möjlighet att träffa regionstyrelsen tillsammans med tjänstepersoner. Det finns inget årshjul som reglerar när nämnder bjuds in till regionstyrelsen, men det förekommer att så sker. Regionstyrelsen bjuder in representanter från nämnder och bolag då styrelsen behöver få information av olika slag. Av protokoll kan vi spåra att tjänstepersoner från regionens olika verksamheter deltar på regionstyrelsens sammanträde under året och delger regionstyrelsen olika typer av informationer.

På tjänstemannanivå finns en koncernledningsgrupp där förvaltningschefer ses och diskuterar såväl strategiska frågor som att de får olika typer av uppdrag som ska genomföras. Det framgår emellertid att varken förvaltningschef över Hjälpmedel SAM, Förvaltningschef Patientnämnden eller chef företagshälsan är med i koncernledningsgruppen. Nyssnämnda är således inte med vid budgetberedningar eller annat strategiskt arbete som sker i koncernledningsgruppen.

Av intervjuer framgår att aktiviteterna ovan och andra aktiviteter som kontinuerligt förekommer kan betecknas ingå i uppsiktsplikten. Dessa aktiviteter är inte formaliserade i något årshjul, men sker regelbundet såsom vid budgetberedningar och vid tidigare nämnda träffar.

Former för uppsikt över bolag

I Region Gävleborg finns det inte någon företagspolicy eller bolagspolicy som vanligtvis utgör värdegrunden för regionens ägande av bolag. För Folkvandvården i Gävleborg AB finns däremot dokumenten *Bolagsordning, Folkvandvården i Gävleborg AB*¹ samt *Ägardirektiv för Folkvandvården Gävleborg AB* (fastställt av regionfullmäktige 2016-04-27 § 87). Bolagsordningen beskriver bland annat verksamhetsföremål, ändamål med bolagets verksamhet, regionfullmäktiges ställningstagande, styrelse, bestämmelser om bolagsstämman.

I ägardirektivet beskrivs att bolaget är organ för regionens verksamhet och underordnat Region Gävleborg. Bolaget står i sin verksamhet under regionstyrelsens uppsikt och har att följa av regionfullmäktiges utfärdade direktiv för bolaget. Skulle viss del av ägarrollen föras ner på regionstyrelsen med delegation från fullmäktige är bolaget även skyldigt att följa av styrelsen utfärdade direktiv. Bolaget omfattas av regionens koncernövergripande beslut i tillämpliga delar. Vidare beskrivs att bolaget ska följa regionens koncernövergripande anvisningar för ekonomisk rapportering.

¹ Godkänd av regionstyrelsen 2020-02-05 (RS2020/80 §27) och regionfullmäktige 2020-06-02 §137. Fastställd på bolagsstämman 2020-06-18 för Folkvandvården Gävleborg AB.

Regionstyrelsen och bolagets styrelse ska enligt ägardirektivet löpande föra dialog. Detta ska ske vid ägarmöten minst två gånger per år. Vid dessa möten ska alltid uppföljning av verksamhetens mål och ekonomiska mål ske.

Regionstyrelsen ska enligt 6 kap 1 § kommunallagen äga rätt att ta del av bolagets handlingar och räkenskaper och i övrigt informera sig om bolagets verksamhet. Denna rätt omfattar inte uppgifter för vilka råder sekretess inom hälso- och sjukvård.

Bolagsstämman ska enligt kallelse, förutom för regionens ombud, vara öppen för regionstyrelsens ledamöter samt fullmäktigeledamot med insynsplats i regionstyrelsen med yttranderätt.

Innan beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt ska regionfullmäktige på sätt som anges i 3 kap 17 § kommunallagen beredas tillfälle att ta ställning. Regionfullmäktiges ställningstagande ska alltid inhämtas om det avser:

- Ny eller ändrad verksamhetsinriktning
- Strukturella förändringar som påverkar det geografiska utbudet av tandvård i länet
- Större investeringar av principiell natur
- Bildande, förvärv eller avyttring av dotterbolag
- Ändring av aktiekapital
- Förvärv av aktier eller andelar i andra bolag av strategisk betydelse för verksamheten
- Övriga frågor av principiell beskaffenhet eller av större vikt

Om regionfullmäktige så begär ska bolagets styrelse i anslutning till sammanträde med fullmäktige närvara och lämna den information aktiebolagslagen och sekretesslagen medger.

Enligt kommunallagen, ska regionstyrelsen i årliga beslut för varje sådant aktiebolag (som avses i KL 10 kap 2 §), pröva om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Hur denna hantering ska ske återges inte i några styrdokument. Av kallelsen till regionstyrelsens sammanträde 2021-09-01 ser vi att det föreligger ett ärende benämnt "Information från Folktandvården AB" samt "Beslut - Ägarstyrning och uppsiktsplikt över bolaget Folktandvården". I handlingarna till protokollet avseende ägarstyrning och uppsikt framgår att ägarstyrningen över bolagen sker genom löpande uppföljningar och ägardialog, inhämtande av uppgifter, bland annat avseende verksamhet, ekonomi och intern kontroll, samt genom representation i bolagens styrande forum. I regionstyrelsens årsplan för 2021 har beslutats att ägardirektiven ska ses över för såväl hel- som delägda bolag. Ett led i genomförandet av uppsikten är rapportering från bolagen i samband med årsbokslut. År 2021 skedde denna för Folktandvården AB i samband med regionstyrelsemötet den 1 september. Protokollet är vid granskningstillfället ej justerat. Utöver detta kan vi inte se att representanter från Folktandvården i Gävleborg AB medverkar på regionstyrelsens sammanträden under år 2021.

De intervjuade anser att regionstyrelsen har en god uppsikt över bolagen och att formerna för denna är välfungerande. Ägardialoger sker både genom att regiondirektören träffar bolagens VD:ar, vilket sker nästan månadsvis. Det sker även ägarträffar där representanter från bolaget och regionstyrelsen medverkar. Dessa träffar uppges protokollföras.

Bedömning

Är uppsiktsplikten föremål för en tydlig och ändamålsenlig systematik?

Vi bedömer att regionstyrelsen uppfyller revisionsfrågan *i begränsad omfattning*.

Bedömningen görs mot bakgrund av att det finns ett reglemente för uppföljning, men att detta inte verkar ligga till grund för hur uppföljningen genomförs och heller inte upplevs vara känt i organisationen. I övrigt saknas styrdokument som reglerar hur uppsiktsplikten ska utformas för regionkoncernen som helhet. Vi anser att det behövs styrdokument som skapar en sammanhållen process för hela regionkoncernen.

Vi anser att det finns flera aktiviteter som kan betecknas vara inom ramen för regionstyrelsens uppsiktsplikt genom olika typer av dialogforum. Vi uppmärksammar dock att alla förvaltningschefer inte är med i koncernledningsgrupp vilket vi anser vara en brist utifrån den löpande uppsikt som regionstyrelsen ska ha.

Vi ser det dock som positivt att det sker kontinuerliga ägardialoger och att dessa uppges vara välfungerande. Vi anser emellertid att formerna för uppsiktsplikten kan förstärkas genom ett årshjul som beskriver regionstyrelsens samordning av uppsiktsplikten.

Vi anser att det är angeläget att verksamheten i nämnder och bolag kontinuerligt följs upp. Vi föreslår därför att det i budgeten anges vad regionstyrelsen ska genomföra för aktiviteter inom ramen för sin uppsiktsplikt både vad gäller bolagen och nämnderna samt att det i årsredovisningen redovisas en bedömning av utfallet gällande uppsiktsplikten vad gäller verksamheten och ekonomi. På så vis kan en sammanhållen process för uppsiktsplikten skapas.

Uppsiktsplikten i praktiken

Revisionsfråga 2: Bedrivs uppsiktsplikten enligt fastställd systematik?

lakttagelser

Omfattning och innehåll i uppsiktsplikten gentemot nämnder

Det finns i protokollen för regionstyrelsen ingen punkt som berör regionstyrelsens uppsiktsplikt specifikt gentemot nämnderna. Det finns en stående informationspunkt i protokollen där olika verksamhetsföreträdare håller olika typer av informationer. Under år 2021 hittills har dessa verksamhetsföreträdare främst informerat om ärenden kopplat till pandemin.

Kontinuerligt återkommer punkten *Anmälan om delgivningar/delegationer* där protokoll från bolagsstyrelserna och nämnderna anmäls. Vid flertalet tillfällen under året

återkommer ekonomiska rapporter. Rapportering till regionstyrelsen om de i granskningen berörda nämnderna och deras verksamheter sker enligt följande:

Tabell 1 – Ärenden i regionstyrelsen som behandlar nämndernas verksamheter januari år 2021 till juni år 2021

Nämnd	Antal ärenden i regionstyrelsen januari år 2021 till juni år 2021
Kultur- och kompetensnämnden	8
Hållbarhetsnämnden	7
Hälso- och sjukvårdsnämnden	10
Patientnämnden	2
Företagshälsovårdsnämnden	2
Gemensamma nämnden FoU välfärd och Hjälpmedel SAM.	4

Källa: Regionstyrelseprotokoll

Tabellen visar ungefär hur många paragrafer från januari år 2021 fram till augusti år 2021 som regionstyrelsen på något vis berört de olika nämndernas verksamheter. Dessa ärenden är av blandad karaktär, allt från svar på motioner till olika riktlinjer och nämndernas internkontrollarbete. Utöver ovan deltog även representanter från hälso- och sjukvårdssidan löpande under året för att informera om pandemiläget.

Omfattning och innehåll i uppsiktsplikten gentemot bolag

Som tidigare nämnts genomförs ägardialoger med bolaget. Vi har inte tagit del av några minnesanteckningar för genomförda ägardialoger men enligt uppgift från intervju så protokollförs dialogerna. Representant från bolaget anger att ägardialogerna är välfungerande.

Rapportering om Folkvandvården i Gävleborg AB förekommer till regionstyrelsen vid fyra tillfällen under perioden januari 2021 till augusti 2021. Två gånger handlar ärendet om tillsättande av ny VD. Styrelsens protokoll återkommer under anmälningsärenden. Som tidigare nämnts fattas också beslut om bolagets verksamhet i förhållande till det kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna i september månad, men då inte protokollet är justerat kan vi inte se vad beslutet i ärendet blev. Vi ser dock att handlingarna till ärendet inte innehåller så mycket information om den verksamhet som bedrivits i bolaget under året.

Av regionstyrelsens protokoll kan vi inte hitta några specifika informationspunkter från bolaget, men vi ser av kallelsen till septembersammanträdet att en sådan punkt ska finnas.

Uppsikt genom intern kontroll

Efter genomgång av regionstyrelseprotokoll kan vi se att den interna kontrollen har följts upp för både nämnderna eller bolagen. I mars månad får regionstyrelsen ta del av

uppföljningen av resultatet av den interna kontrollen. Regionstyrelsen beslutar att uppföljningen av internkontrollplaner avseende år 2020 för alla nämnder samt Movexum är mottagna och rapporteras vidare till Regionfullmäktige. Vi ser dock inte att återrapportering sker avseende Folkvandvården i Gävleborg AB.

Bedömning

Bedrivs uppsiktsplikten enligt fastställd systematik?

Vi bedömer att uppsiktsplikten i begränsad utsträckning bedrivs enligt fastställd systematik. Bedömningen görs mot bakgrund av att vi inte kan se att det finns någon systematik kring den årliga prövning av bolagens verksamhet som ska göras inom ramen för uppsiktsplikten. Vidare har vi inte kunnat se att det finns ett tillräckligt omfattande beslutsunderlag för att regionstyrelsen ska kunna fatta ett välgrundat beslut huruvida bolagets verksamhet bedrivits i enlighet med det kommunala ändamålet och i enlighet med de kommunala principerna. Att beslutsunderlaget inte är tillräckligt underbyggt ska inte jämföras med att regionstyrelsen saknar tillräcklig information för att fatta ett välgrundat beslut. Men för att säkerställa en spårbarhet i processen och tillförsäkra medborgarna rätt till insyn så är väsentligt att beslutsunderlaget korresponderar med den information som regionstyrelsen har om bolagets verksamhet under året.

Vi anser dock att det framgår att regionstyrelsen följer nämndernas och bolagens verksamheter genom att beslut som rör verksamheterna tas upp under sammanträdena. Vi ser det som positivt att det av protokollen framgår när ärenden som berör nämnder och bolag behandlats då det ger en spårbarhet i den löpande uppsikten. Att det genomförs återkommande ägardialoger är enligt vår mening ett viktigt verktyg för att upprätthålla den löpande uppsikten och för regionstyrelsens årliga prövning.

Vi ser det som en brist att resultatet av den interna kontrollen för Folkvandvården i Gävleborg AB inte presenteras för regionstyrelsen. Vi anser att regionstyrelsen inom ramen för sin uppsiktsplikt bör vara sammanhållande i arbetet med den interna kontrollen och i det arbetet göra en bedömning i samband med årsredovisningen över hur nämnder och bolag arbetar med den interna kontrollen, vilket inte görs idag.

Vidtagna åtgärder

Revisionsfråga 3: Vidtar regionstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsikt över nämnder och bolag?

lakttagelser

Det beskrivs i budgeten för år 2020 att för att nämnderna ska kunna bedriva sin verksamhet inom tilldelade ramar 2020 måste åtgärder vidtas. Detta ska beaktas i nämndernas budgetarbete. Regionstyrelsen får i budgeten i uppdrag att samordna och leda arbetet med att ta fram och genomföra en åtgärdsplan för god ekonomisk hushållning. Planen presenteras för regionfullmäktige 2019-10-16 § 154.

Utgångspunkterna för arbetet med planen för god ekonomisk hushållning är att

kostnadsminskningarna ska vara hållbara och ske inom ramen för en samordnad process tillsammans med verksamheterna. Bärande principer är att alla verksamheter i hela länet omfattas av åtgärdsområdena, kärnverksamhet och patientsäkerhet ska värnas samt att långsiktiga intäkts- och utvecklingsmöjligheter inte skadas. Region Gävleborg har identifierat fyra åtgärdsområden för att nå en ekonomi i balans; inköp, bemanning, prismodeller samt administration och samverkan. Även åtgärder som redan var vidtagna presenterades i rapporten. Regionstyrelsen gav i uppdrag till regiondirektören att leda arbetet med att genomföra planen. Återrapportering till styrelsen skulle ske löpande. Nämnderna skulle återrapportera till regionstyrelsen i samband med redovisning av medelsförvaltning. Styrelsen återrapporterar till fullmäktige i samband med delårsrapport och årsredovisning. Av budgeten för år 2021 framgår att arbetet med åtgärderna har pågått under 2019 och fortsatte i början av 2020 fram till coronapandemins utbrott, men har därefter fått stå tillbaka när covid-19 varit i fokus. Det behöver dock finnas en beredskap att återigen öka intensiteten i åtgärderna när utvecklingen av smittspridningen och dess påverkan på verksamheten gör det möjligt och om den ekonomiska utvecklingen så kräver. Den bedömda utvecklingen av skatteintäkter och generella statsbidrag 2021 innebär att ramen till hälso- och sjukvårdsnämnden samt hållbarhetsnämnden kan utökas utöver den generella uppräkningsramen.

Vid regionstyrelsens sammanträde 2021-04-27 § 98 kan vi också se att vid beslut om delårsrapporten januari-mars 2021 framgår det att hälso- och sjukvårdsnämnden ska delta i ett kommande sammanträde med information om en ekonomi i balans. Vi kan dock inte spåra av protokollen att så skett.

Bedömning

Vidtar regionstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsikt över nämnder och bolag?

Inledningsvis ska sägas att avsaknad av åtgärder inte per automatik innebär att regionstyrelsen inte uppfyller sitt ansvar i denna del. Det centrala är istället huruvida regionstyrelsen vidtar åtgärder när sådant behov uppstår. Revisionsfrågan ska därför bedömas i ljuset av den systematik som är etablerad för uppsiktspliktens genomförande generellt. Utifrån en samlad bedömning av uppsiktspliktens genomförande bedömer vi att regionstyrelsen i begränsad utsträckning vidtar åtgärder utifrån sin uppsikt över nämnder och bolag.

Bedömningen görs mot bakgrund av att vi inte kan spåra i protokoll vilka åtgärder som vidtas, även om vi kan se att åtgärder ska vidtas. I denna del finns det således en brist i spårbarhet och transparens som gör att det saknas möjlighet att se kommunstyrelsens aktivitet och handlingskraft kopplat till uppsiktspliktens genomförande.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i region Gävleborg genomfört en granskning av regionstyrelsens uppsiktsplikt. Granskningens syfte är att bedöma om regionstyrelsens uppsikt över nämndernas och bolagens verksamhet är lag- och ändamålsenlig. Vidare syftar granskningen till att besvara om regionstyrelsen har rutiner för att säkerställa följsamhet mot fullmäktiges beslut.




Utifrån genomförd granskning är vår bedömning att regionstyrelsens uppsikt över nämndernas och bolagets verksamhet i begränsad omfattning är lag- och ändamålsenlig.

Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen rekommenderar vi att:

- Det upprättas ett årshjul med tillhörande styrdokument för regionstyrelsens uppsiktsplikt, både vad gäller nämnderna och bolagen. Ett årshjul kan hjälpa regionstyrelsen att mer nogsamt följa verksamheterna samt att kunna fatta rättvisande beslut. Detta skulle kunna göras genom att det i budgeten framgår vad styrelsen ska genomföra inom ramen för sin uppsiktsplikt samt att det i årsredovisningen finns en bedömning av uppsiktsplikten eller en sammanställning över vad som har genomförts. På så vis kan en sammanhållen process för uppsiktsplikten skapas
- Regionstyrelsen arbetar fram en bolags- eller ägarpolicy för att klargöra det gemensamma regelverket för bolagsstyrning inom regionen samt att fastslå rollfördelning mellan regionen och dess bolag.
- Regionstyrelsen tar en roll som ett sammanhållande organ i arbetet med den interna kontrollen och att i det arbetet göra en bedömning i samband med årsredovisningen över hur nämnder och bolag arbetar med den interna kontrollen
- Regionstyrelsen systematiserar processen för den årliga prövningen av bolagens verksamhet. I detta ligger att säkerställa att ett ändamålsenligt beslutsunderlag arbetas fram som säkerställer att styrelsen på ett välgrundat sätt kan bedöma om bolagens verksamhet varit förenlig med det kommunala ändamålet och de kommunala principerna.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Är uppsiktsplikten föremål för en tydlig och ändamålsenlig systematik?	I begränsad omfattning	
2. Bedrivs uppsiktsplikten enligt fastställd systematik?	I begränsad omfattning	
3. Vidtar regionstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsikt över nämnder och bolag?	I begränsad omfattning	

2021-10-18

Karin Magnusson

Charlie Winde

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Gävleborg enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av beslutad projektplan. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.