

# Region Skånes politiska organisation och tjänstemannaorganisation

## REVISIONSKONTORET

Ansvariga: Teodora Heim, Fredrik Ljunggren och Åsa Nilsson

December 2017



## Innehållsförteckning

1. Sammanfattning.....	3
2. Inledning.....	6
3. Definition av en effektiv och ändamålsenlig organisation.....	8
4. Granskningens resultat.....	9
5. Sammanfattande bedömningar och kommentarer.....	23
Bilaga 1 – Intervjulistå.....	26

## 1. Sammanfattning

Region Skånes revisorer har genomfört en granskning för att bedöma om Region Skånes nuvarande politiska organisation och förvaltningsorganisation ger strukturella förutsättningar för en effektiv och ändamålsenlig styrning av verksamheten. Tidigare genomförda granskningar inom området pekar på att den nuvarande organisationen inte ger förutsättningar för en effektiv styrning av verksamheten från nämnderna och att ansvarsfördelningen är oklar på flera områden.

Vår sammanfattande bedömning är att Region Skånes politiska organisation och tjänstemannaorganisation delvis ger förutsättningar för en effektiv och ändamålsenlig styrning av verksamheten. Det finns dock områden som bör genomlysas och där ansvarsfördelningen bör tydliggöras, både inom den politiska organisationen och i ansvarsfördelningen mellan den politiska organisationen och förvaltningsorganisationen.

Vi bedömer att den formella förändring som gjordes i reglementet, att ta bort HSN:s initiativ- och direktivrätt gentemot de tidigare underställda driftsledningsnämnderna, i praktiken inte har lett till någon större förändring. Däremot har ansvarsfördelningen för ekonomin blivit tydligare. De förtroendevalda upplever att en närmare politisk styrning av verksamheten har uppnåtts. Bedömningen är också att det nya reglementet förbättrar regionstyrelsens möjligheter att utöva sin uppsiktsplikt då driftsledningsnämndernas budgetansvar och ansvar för att bedriva en effektiv verksamhet har tydliggjorts.

Styrningen av hälso- och sjukvården i Skåne sker på olika sätt i de tre sjukvårdsnämnderna, delvis på grund av olika förutsättningar, men också på grund av avsaknaden av en stark central styrning som har som mål att främja lika vård i Skåne. För att uppnå fullmäktiges mål att ge lika vård i alla delar av Skåne bedömer vi att en starkare central samordning är nödvändig. Vi gör också bedömningen att ansvaret för att samordna den skånska hälso- och sjukvården inte är tillräckligt tydligt.

Regionstyrelsens beredning för framtidens sjukvård har ansvar för att lägga förslag kring strukturella framtidsfrågor för vården. Vi bedömer att ansvaret för en framtidsstrategi för den skånska hälso- och sjukvården är tydligt men beredningen för framtidens sjukvård och därmed regionstyrelsen inte i tillräcklig utsträckning har hanterat strategiska framtidsfrågor såsom att formulera en framtidsvision om hur skånsk sjukvård ska utvecklas i ett längre perspektiv.

Vidare bedömer vi det vara allvarligt att regionala utvecklingsnämnden och personalnämnden upplever sig vara begränsade i att få sina beslut till praktisk handling. På samma sätt bedömer vi det vara allvarligt att kulturnämnden menar att tjänstemännen från avdelningen för regional utveckling får tolkningsföreträde av nämndens talan gentemot regionstyrelsen.

Under granskningen har vi fått indikationer om att samarbetet mellan nämnderna generellt kunde förbättras. Till exempel personalnämnden som enligt både nämnden själv och andra har lite strukturerat samarbete med andra nämnder samt kollektivtrafiknämnden och regionala utvecklingsnämnden som har flera områden där ansvaret är delat mellan nämnderna.

Granskningen visar att det inte finns några organiserade tillfällen där nämnder med överlappande ansvarsområden träffas regelbundet för att diskutera gemensamma utmaningar eller problemlösningar. Vi gör därför bedömningen att ett strukturerat samarbete nämnderna emellan kan förbättra organisationens effektivitet.

Vi bedömer att inom Region Skånes tjänstemannaorganisation är rollerna för de ledande tjänstemännen tydliga i praktiken. Regiondirektören bedöms ha ett tydligt mandat, dock anser vi det vara önskvärt att uppgifter, ansvar och befogenheter för regiondirektören dokumenteras, vilket enligt uppgift håller på att tas fram. Att uppdragsbeskrivningen för förvaltningschefer inte nämndes under granskningens gång av de berörda tolkar vi som att den inte är känd och därför inte används som ett styrande dokument och vi bedömer därför detta som en brist.

Vidare görs också bedömningen att det finns en inbyggd risk i att beslut om principiellt viktiga frågor och strukturella förändringar i tjänstemannaorganisationen fattade av tjänstemän kan påverka nämndernas möjligheter att få sina beslut verkställda. I övrigt konstateras att regiondirektörens gällande beslut inte är ordnade på ett sätt så att dessa är lätt tillgängliga, sökbara och kända för de berörda.

Sedan reglementet ändrades 2014 har varje nämnd (förutom servicenämnden) ansvar för att arbeta med att utveckla medborgarkontakterna genom olika former av medborgardialog. Demokratiberedningen ska bistå nämnderna i samband med medborgardialoger, och i övrigt arbeta rådgivande, men initiativet ska komma från nämnderna själva. Vi har funnit att under 2017 är det endast en nämnd som har deltagit i en gemensam satsning med det tydliga syftet att träffa medborgarna. Granskningen visar att någon uppföljning om eller hur ansvaret för medborgarkontakterna fullgörs av nämnderna inte har gjorts inom organisationen sedan ändringen infördes.

Granskningen visar på följande förbättringsområden:

Regionstyrelsen rekommenderas

- Att förtydliga ansvaret för att samordna den skånska hälso- och sjukvården och om behov föreligger initiera nödvändiga justeringar till fullmäktige.
- Att säkerställa att ansvaret för att hantera strategiska framtidsfrågor för vården fullgörs. Frågan bör också utredas huruvida det är lämpligt att regionstyrelsen ägnar sig åt dessa frågor eller om ansvaret bör ges åt HSN som redan idag har ansvaret för den kortsiktiga framtidsplaneringen av sjukvården.
- Att utreda roll- och ansvarsfördelningen för personalfrågor och personalnämndens möjligheter att verkställa sina beslut och om behov föreligger initiera nödvändiga justeringar till fullmäktige.
- Att se över möjligheten för att initiera ett strukturerat och löpande samarbete mellan de politiska organ som har överlappande ansvarsområden och hanterar gemensamma frågor.
- Att förtydliga och dokumentera ansvar och roller både för regiondirektören och för övriga förvaltningschefer och direktörer och att kommunicera detta till berörda.

- Att utreda om tjänstemannaorganisationens utformning utgör en risk för att uppnå en ändamålsenlig styrning och om behov föreligger initiera nödvändiga justeringar.
- Att se över hur regiondirektörens gällande beslut är ordnade och säkerställa att dessa är åtkomliga och sökbara både för de berörda i organisationen men också, i den mån de är av avgörande betydelse för styrning och ledning, för allmänheten.
- Att, inom sitt ansvar för uppsiktsplikten, utreda om och hur ansvaret för medborgarkontakter sköts av nämnderna samt om demokratiberedningen har tillräckliga medel, ansvar och befogenheter för att stödja nämndernas arbete och om behov föreligger initiera nödvändiga justeringar till fullmäktige.
- Att utreda om det nuvarande förfarandet där förvaltningscheferna anställs av regiondirektören främjar en stark politisk styrning från nämnderna och vid behov initiera nödvändiga justeringar.
- Att förstärka arbetet med den interna kontrollen och att vidta åtgärder som säkerställer ett starkt politiskt inflytande i alla nämnder vid utformningen av det interna kontrollsystemet.
- Att se över och justera organisationsschemat som används idag, både för den politiska organisationen och för tjänstemannaorganisationen.

## 2. Inledning

### 2.1 BAKGRUND

Region Skånes revisorer har i samband med genomförda granskningar uppmärksammat brister som delvis kan härledas till den politiska organisationens och tjänstemannaorganisationens struktur. Flera granskningsrapporter pekar på att den nuvarande organisationen inte ger förutsättningar för en effektiv styrning av verksamheten från nämnderna. Det nämns också i tidigare granskningar att ansvarsfördelningen, både nämnderna emellan och mellan politiken och förvaltningarna, är oklar på flera områden.

### 2.2 SYFTE OCH REVISIONSFRÅGOR

Syftet med granskningen är att bedöma om Region Skånes nuvarande politiska organisation och förvaltningsorganisation ger strukturella förutsättningar för en effektiv och ändamålsenlig styrning av verksamheten.

I denna granskning besvaras följande frågeställningar:

1. Vilka politiska målsättningar har styr utformningen av den nuvarande organisationen?
2. Har effekterna av organisationsförändringarna under de senaste åren mätts och har önskade effekter uppnåtts?
3. Kan ansvarsfördelningen inom hälso- och sjukvårdsområdet bedömas vara ändamålsenlig och tydlig efter att reglementet justerades i oktober 2016?
4. Är tjänstemannaorganisationen utformad på ett sätt som ger effektivt stöd och förutsättningar för att verkställa de politiskt fattade besluten?
5. Finns det en tydlig harmoni mellan den politiska styrstrukturen och verkställigheten inom tjänstemannaorganisationen och en tydlig styrkedja mellan nämnd och förvaltning?
6. Är ansvarsfördelningen mellan den politiska ledningen och tjänstemannaorganisationens ledning tydlig och transparent?

### 2.3 AVGRÄNSNING

Granskningen har berört Region Skånes samtliga nämnder och förvaltningar. Region Skånes bolag ingår inte i denna granskning. Utredningens utgångspunkt har varit den organisationsstruktur som beslutades och antogs i reglementet den 24--25 oktober 2016.

Utredningen har haft ett särskilt fokus på hälso- och sjukvårdsområdet.

### 2.4 GRANSKADE NÄMNDER

- Regionstyrelsen
- Hälso- och sjukvårdsnämnden (HSN)
- Sjukvårdsnämnd Kryh
- Sjukvårdsnämnd Sund
- Sjukvårdsnämnd SUS
- Personalnämnden
- Regionala utvecklingsnämnden
- Kulturnämnden
- Kollektivtrafiknämnden

## **2.5 REVISIONSKRITERIER**

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar.

- Kommunallagen (1991:900)
- Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)
- Region Skånes reglemente, antaget av fullmäktige den 24--25 oktober 2016
- Region Skånes verksamhetsplan och budget 2017 med plan för 2018 – 2019
- Region Skånes delegationsordningar

## **2.6 METOD OCH GENOMFÖRANDE**

Granskningen har genomförts med hjälp av dokumentstudier och intervjuer.

Intervjuer har genomförts med förtroendevalda i nämnder samt med tjänstemän i ledande positioner. En komplett intervjulista återfinns i Bilaga 1.

Granskningen genomfördes under perioden augusti – oktober 2017. Rapporten är sakgranskad av de intervjuade personerna.

## **2.7 PROJEKTORGANISATION**

Revisionskontoret har genomfört granskningen i egen regi. Kontaktperson från revisorskollegiet har varit Jana Lund och granskningsansvariga från revisionskontoret har varit Teodora Heim, Fredrik Ljunggren och Åsa Nilsson. Kvalitetssäkringsansvarig för granskningen är Eva Tency Nilsson.

### 3. Definition av en effektiv och ändamålsenlig organisation

Kommunallagen föreskriver hur en kommuns politiska organisation ska utformas. Lagen anger att det ska finnas en demokratiskt vald fullmäktigeförsamling som ska utse en styrelse, men därutöver ges stor frihet åt varje kommun och landsting att bestämma vilka nämnder och eller utskott som ska finnas och ansvarsfördelningen dem emellan.<sup>1</sup>

Nämndernas ansvar och uppgifter regleras i reglementet som regionfullmäktige beslutar om.

Av naturliga skäl finns det inte en beskrivning av en ”perfekt organisation” som per definition ger strukturella förutsättningar för en effektiv styrning av verksamheten. Däremot finns i organisationsteoretisk litteratur definitioner som vi kommer att använda i denna rapport.

I denna granskning utgår vi från att en organisation som ska kunna bedömas ge strukturella förutsättningar för en effektiv styrning utgör en grund för en verksamhet som bidrar till att fullmäktiges mål ska kunna uppfyllas. Därmed menar vi att medan politiken ska ange vad som ska uppnås genom att formulera målen ska förvaltningsorganisationen finna vägar för att uppnå målen.

Baserat på teorier, modeller och befintlig organisationsforskning har vi definierat ett antal kriterier som bör finnas för att organisationen ska ge strukturella förutsättningar för en effektiv och ändamålsenlig styrning av verksamheten:

- Den politiska organisationen är utformad efter beslut från fullmäktige
- Det finns ett dokumenterat och tydligt ansvar och uppdrag åt varje nämnd
- Organisationens samtliga ansvarsområden har en (eller flera) ansvarig(a) nämnd(er)
- Ansvars- och rollfördelningen är väl avgränsad och tydlig mellan den politiska och tjänstemannaorganisationen
- Nämndernas ansvar är harmoniserade med dess befogenheter
- Förvaltningsorganisationen är utformad så att den stödjer verkställigheten av de politiska besluten
- Den interna kontrollen är utformad så att den ger förutsättningar för nämnderna och regionstyrelsen att styra mot givna mål

---

<sup>1</sup> Förutom fullmäktige och styrelsen ska det även finnas en valnämnd (samt i kommuner en överförmyndare eller överförmyndarnämnd). Dessutom ska i varje kommun finnas en krisledningsnämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser samt en revision.



## 4. Granskningens resultat

I detta avsnitt beskrivs resultatet av granskningen. Varje revisionsfråga behandlas och avsnitten är uppdelade i iakttagelser som följs av bedömningar och eventuella rekommendationer.

### 4.1 VILKA POLITISKA MÅLSÄTTNINGAR HAR STYRT UTFORMNINGEN AV DEN NUVARANDE ORGANISATIONEN?

#### Iakttagelser

Regionfullmäktige beslutade om en ny politisk organisation efter valet i november 2014. I samband med detta beslut avskaffades regionstyrelsens vårdproduktionsberedning och beredningen för integritetsfrågor. Arvodesberedningen flyttades från regionstyrelsen till fullmäktige. Under regionstyrelsen inrättades beredningen för framtidens sjukvård med ansvar för att lägga förslag kring strukturella framtidsfrågor för vården. Det inrättades också en demokratiberedning med ansvar för att utveckla metoder för medborgardialog och som ersatte de tidigare fyra fullmäktigeberedningarna för medborgardialog. Under hälso- och sjukvårdsnämnden inrättades en beredning för psykiatri, primärvård och tandvård. Dessutom inrättades tre nya delregionala sjukvårdsnämnder med ansvar för de tre sjukvårdsförvaltningarna SUS, Sund och Kryh. Bakgrunden till att införa de tre driftsledningsnämnderna var att under 2013 skedde en större omorganisation av hälso- och sjukvårdsområdet där sjukvårdsförvaltningarna SUS, Sund och Kryh samt Medicinsk Service bildades på uppdrag av den dåvarande regiondirektören. Ett år senare togs ett politiskt beslut i regionfullmäktige som godkände organisationsförändringen.

Vidare inrättades en personalnämnd i samband med reglementsändringen som beslutades i november 2014. Nämnden har ansvar för personalfrågor och frågor som rör jämställdhet, likabehandling och hbtq-frågor och som ersatte personal- och arbetsgivarutskottet som tidigare fanns under regionstyrelsen.

Sedan reglementet ändrades 2014 har varje nämnd (förutom servicenämnden) ansvar för att arbeta med att utveckla medborgarkontakterna genom olika former av medborgardialog. Demokratiberedningen ska bistå nämnderna i samband med medborgardialoger, och i övrigt arbeta rådgivande, men initiativet ska komma från nämnderna själva.

Beslutsunderlaget till omorganisationen 2014 ger ingen indikation om syftet eller målet med förändringarna. Genom intervjuerna framkom det att inom hälso- och sjukvårdsområdet var den organisation som inrättades 2014 till stor del ett resultat av en anpassning till den redan då befintliga förvaltningsorganisationen med sjukvårdsförvaltningarna SUS, Sund och Kryh. Intervjuade politiker menade att organisationen nyligen hade genomgått en stor förändring och att en ytterligare ändring i förvaltningarna hade påverkat verksamheten negativt. Samtidigt påpekades det att det fanns ett tydligt politiskt önskemål om att få en närmare politisk styrning av hälso- och sjukvården, vilket skulle främjas av de delregionala nämnderna. De intervjuade påpekade också att det ansågs vara ändamålsenligt att ha en

politisk nämnd för varje sjukvårdsförvaltning för att uppnå en tydligare och närmare politisk styrning av verksamheterna, vilket skulle vara svårt att uppnå på annat sätt i en organisation av Region Skånes storlek.

Enligt intervjuerna inrättades vidare personalnämnden med den uttalade politiska önskan om att lyfta fram och betona personalfrågornas betydelse och att rikta fokus på detta område.

Reglementet justerades senast i november 2016 så att de tre driftsledningsnämnderna inte längre är underställda HSN. Justeringen medförde att HSN:s direktiv- och initiativrätt i förhållande till driftsledningsnämnderna avskaffades. Samtidigt förtydligades driftsledningsnämndernas ansvar inför fullmäktige för resursanvändningen. Ändringen genomfördes dels mot bakgrund av att den kommande Kommunallagen inte tillåter underställda nämnder och dels av att Region Skånes revisorer påtalade att det råder osäkerhet beträffande ansvarsfördelningen mellan driftsledningsnämnderna och HSN samt att regionstyrelsens uppsiktsplikt försvårades. Syftet enligt beslutsunderlaget var till stor del att förbättra strukturen och att ge regionstyrelsen en förbättrad möjlighet för att få insyn och därmed kunna fullgöra sin uppsiktsplikt.

Under granskningen har vi fått indikationer om att samarbetet mellan nämnderna generellt kunde förbättras. Som ett exempel nämndes personalnämnden med sin centrala roll för all verksamhet och som enligt både nämnden själv och andra har lite strukturerat samarbete med andra nämnder. Ett annat exempel är kollektivtrafiknämnden och regionala utvecklingsnämnden som har flera områden där ansvaret är delat mellan nämnderna. Granskningen visar att det inte finns några organiserade tillfällen där nämnderna som har överlappande ansvarsområden regelbundet träffas för att diskutera gemensamma utmaningar eller problemlösningar.

## **Bedömningar**

Vi vill betona att utformningen av den politiska organisationen är ett beslut i regionfullmäktige, och därför inte är objekt för revisionens ansvarsprövning. Benämningen ”politiska önskemål” får tolkas med förståelse för och hänsyn till att politiska beslut är inte sällan ett resultat av kompromisser. Samtidigt menar vi att våra bedömningar nedan kan ge en bättre förståelse för våra slutsatser och för de förutsättningar som finns i organisationen.

Vi gör bedömningen att den nuvarande politiska organisationen till viss del uppfyller de politiska önskemålen som det har getts uttryck till. Samtidigt fick den 2014 nytillträdda fullmäktigeförsamlingen hantera det faktum att tjänstemannaorganisationen hade genomgått en stor förändring kort före valet. Regionstyrelsen gjorde bedömningen att verksamheten skulle bli lidande av ytterligare en omorganisation och därför var valet av organisationsstruktur inte helt oberoende av den befintliga tjänstemannaorganisationen. Man kan säga att regionstyrelsen och fullmäktige inte hade möjlighet att börja med ett tomt ark och helt fritt skissa den struktur som man kanske hade önskat, utan behövde ta hänsyn till organisationens

historiska arv. Därför drar vi slutsatsen att det finns en viss osäkerhet om den nuvarande organisationsstrukturen helt är utformad enligt fullmäktiges önskemål.

Vi gör vidare bedömningen att ett strukturerat samarbete nämnderna emellan kan förbättra organisationens effektivitet. Därför rekommenderar vi att regionstyrelsen ser över möjligheten för att initiera ett strukturerat och löpande samarbete mellan de politiska organ som har överlappande ansvarsområden och hanterar gemensamma frågor.

#### **4.2 HAR EFFEKTERNA AV ORGANISATIONSFÖRÄNDRINGARNA UNDER DE SENASTE ÅREN MÄTTS OCH HAR ÖNSKADE EFFEKTER UPPNÅTTS?**

##### **Iakttagelser**

”Önskade effekter” tydliggörs sällan i samband med införandet av en ny organisationsstruktur. Beslutsunderlagen anger snarare bakgrund till den föreslagna ändringen än förväntade och konkreta effekter därav.

Granskningen visar att några dokumenterade uppföljningar eller utredningar inte har gjorts för att mäta om de önskade effekterna av organisationsförändringarna har uppnåtts. Däremot nämndes det vid intervjuerna att effekterna av organisationsförändringarna följs upp löpande i form av verksamhetens effektivitet och ändamålsenlighet.

På uppdrag av regiondirektören har en översyn av Region Skånes styrmodell, organisation och arbetssätt inom området Hälso- och sjukvårdsstyrning genomförts under vintern och våren 2017<sup>2</sup>. Utredningens syfte var att belysa hur Region Skånes hälso- och sjukvårdsstyrning kan utvecklas. Utredningen begränsades till att omfatta förvaltningsorganisationen och berör inte den politiska organisationens struktur.

Intervjuade politiker menar att inrättandet av personalnämnden har gett större fokus på personalfrågor. Samtidigt visar både tidigare genomförda och den nu aktuella granskningen att det finns oklarheter i roll- och ansvarsfördelningen i praktiken för frågor som kompetensförsörjning, sjukfrånvaro och arbetsmiljöfrågor. I Region Skåne är regionstyrelsen anställande myndighet. Det betyder enligt reglementet att regionstyrelsen har ett övergripande arbetsgivare- och arbetsmiljöansvar. Personalnämnden har enligt reglementet ansvar för övergripande personalpolitiska frågor, och för att fullmäktiges beslutade mål inom personalområdet uppnås. Nämnden har också ett övergripande ansvar för frågor som rör jämställdhet, jämlikhet och antidiskriminering. Samtidigt styrs de största förvaltningarna där personalen är den viktigaste resursen av driftsledningsnämnderna. Granskningen visar att någon uppföljning inte har gjorts för att utreda om personalfrågorna har fått större fokus inom organisationen sedan personalnämnden inrättades.

---

<sup>2</sup> Jan Svanells rapport ”Översyn av Hälso- och sjukvårdstyrning i Region Skåne”.

Sedan reglementet ändrades 2014 har varje nämnd (förutom servicenämnden) ett uttalat ansvar för medborgarkontakter. Nämnderna och vissa beredningar ska arbeta med att utveckla medborgarkontakterna genom olika former av medborgardialog. Demokratiberedningen ska bistå nämnderna i samband med medborgardialoger, och i övrigt arbeta rådgivande, men initiativet ska komma från nämnderna själva. Granskningen visar att under de senaste åren har mycket lite strukturerat arbete utförts för att uppfylla detta ansvar. Vi har funnit att under 2017 är det endast en nämnd som har deltagit i en gemensam satsning med det tydliga syftet att träffa medborgarna. Granskningen visar att någon uppföljning om eller hur ansvaret för medborgarkontakterna fullgörs av nämnderna inte har gjorts inom organisationen sedan ändringen infördes.

I december 2016 tillsattes en organisationsberedning under regionstyrelsen som har som uppdrag att se över och utvärdera den politiska organisationen i syfte att skapa samsyn kring utformningen inför nästa mandatperiod. Planen är att beredningen ska lägga fram sitt förslag till sommaren 2018.

Under granskningen har vi uppmärksammat att det organisationsschema som illustrerar den politiska organisationen och som används idag antyder att regionstyrelsen skulle ha en överordnad roll gentemot övriga nämnder. Enligt Kommunallagen har styrelsen en särskild roll men är inte överordnad övriga nämnder.

### **Bedömningar**

Beslutsunderlagens utformning gör det svårt att göra en uppföljning av önskade effekter då dessa sällan finns definierade. Vi bedömer att trots svårigheterna görs det utvärderingar om organisationens utformning. Vi ser det positivt att utvärderingarna har ett framåtsyftande mål att finna utvecklingsmöjligheter. Om önskade effekter har uppnåtts behandlas dock inte.

Att personalområdet inte har följts upp trots att det ansågs vara ett viktigt område bedömer vi vara en brist. Därför rekommenderar vi regionstyrelsen att utreda roll- och ansvarsfördelningen för personalfrågor och personalnämndens möjligheter att verkställa sina beslut och om behov föreligger initiera nödvändiga justeringar till fullmäktige.

Likaså bedömer vi det vara en brist att medborgarkontakterna och medborgardialogen inte har följts upp och att de uppenbara bristerna inom detta område inte har uppmärksamrats. Därför rekommenderar vi regionstyrelsen att, inom sitt ansvar för uppsiktsplikten, utreda om och hur ansvaret för medborgarkontakter sköts av nämnderna samt om demokratiberedningen har tillräckliga medel, ansvar och befogenheter för att stödja nämndernas arbete och om behov föreligger initiera nödvändiga justeringar till fullmäktige.

Generellt bedömer vi det vara önskvärt att beslutsunderlagen till organisationsförändringar innehåller både en tydlig beskrivning av bakgrund men också en beskrivning av förväntade effekter och konsekvenser. Ett sådant beslutsunderlag ger förutsättningar för att kunna

analysera om besluten har gett önskad effekt men också för att senare lättare kunna justera besluten vid behov.

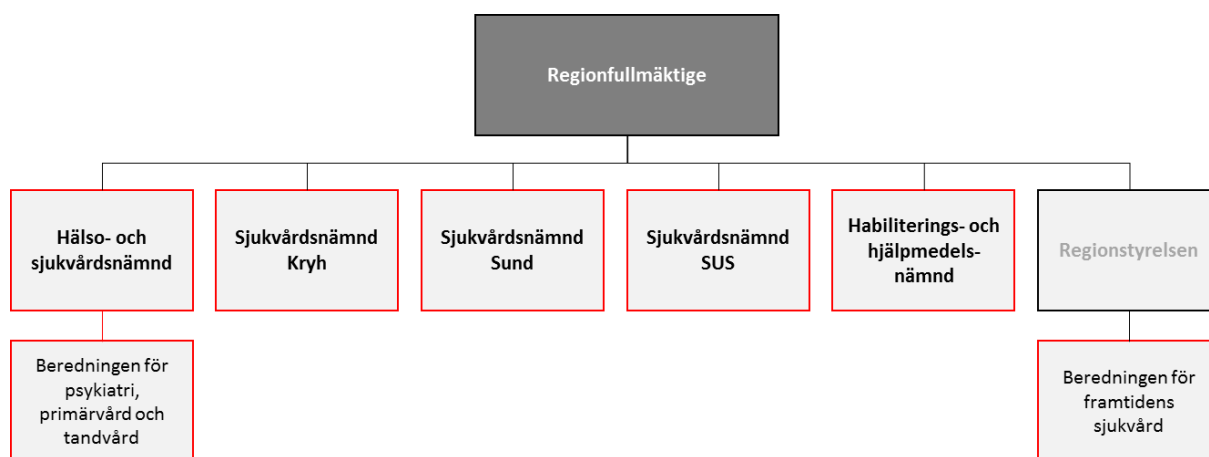
Vi gör också bedömningen att det vore önskvärt att ha som rutin att göra en strukturerad uppföljning av genomförda förändringar i reglemente och ansvarsfördelning för att utvärdera om önskade effekter har uppnåtts.

Vi bedömer att det organisationsschema som används idag är missvisande. Vi ser en risk för att det signalerar att regionstyrelsen skulle vara överställd andra nämnder eller ha befogenhet att fatta beslut å andra nämnders vägnar, varför vi rekommenderar att regionstyrelsen ombesörjer att man ser över och justerar organisationsschemat.

#### 4.3 KAN ANSVARFÖRDELNINGEN INOM HÄLSO- OCH SJUKVÅRDSOMRÅDET BEDÖMAS VARA ÄNDAMÅLSENLIG OCH TYDLIG EFTER ATT REGLEMENTET JUSTERADES I OKTOBER 2016?

##### Bakgrund

Hälso- och sjukvård styrs av följande politiska organ i Region Skåne:



- **Hälso- och sjukvårdsnämnden (HSN)** har det samlade ansvaret, enligt hälso- och sjukvårdslagen, för ledningen av hälso- och sjukvården i Region Skåne.
- Under HSN finns **Beredningen för psykiatri, primärvård och tandvård**.
- **Tre driftsledningsnämnder** har det operativa ansvaret för att leda sjukvårdsförvaltningarna.
- **Habiliterings- och hjälpmedelsnämnden** har ansvar för habiliterings- och hjälpmedelsverksamheten. Nämndens ansvar och roll är oförändrad sedan tidigare.
- **Beredningen för framtiden sjukvård** under regionstyrelsen ska lägga förslag kring strukturella framtidsfrågor för vården.

För att bättre belysa de nuvarande förhållandena följer nedan en kort historisk tillbakablick om rollförändringarna inom hälso- och sjukvårdsområdet.

Fram till och med 2013 var det regionstyrelsen som utövade ledningen av hälso- och sjukvården genom vårdproduktionsberedningen (VPB) som ansvarade för produktion och

driftsansvar för sjukvårdens förvaltningar. HSN ansvarade då för bedömningen av det samlade behovet av hälso- och sjukvård och beslutade om det samlade uppdraget. Vården utfördes i en beställare/utförare-modell där HSN var beställare och regionstyrelsen via VPB ansvarade för produktion och drift av sjukvårdens förvaltningar.

Efter en omorganisation i förvaltningsstrukturen 2013 bildades sjukvårdsförvaltningarna SUS, Sund och Kryh samt Medicinsk Service. Sedan 2015 finns även de tre driftsledningsnämnderna sjukvårdsnämnd SUS, sjukvårdsnämnd Sund och sjukvårdsnämnd Kryh. Därmed upphörde regionstyrelsens operativa roll vad avser ägar- och produktionsstyrning och ansvaret avseende produktion flyttades till driftsledningsnämnderna inom sina respektive förvaltningsområden. HSN fick driftsansvaret för Medicinsk Service. Således avskaffades VPB och en ny beredning för framtidens sjukvård inrättades under regionstyrelsen för att arbeta med strukturella framtidsfrågor för vården och sjukhusens investeringsbehov. HSN behöll det samlade ansvaret för ledningen av hälso- och sjukvården samt ålades att följa utvecklingen inom de tre sjukvårdsförvaltningarna och svara för en sammanvägd analys av ekonomi och verksamhet inom all hälso- och sjukvård. Under HSN inrättades också en beredning för psykiatri, tandvård och primärvård.

Reglementet för nämnder och styrelser förändrades i november 2016 och sedan dess är de tre driftsledningsnämnderna inte underställda HSN. HSN:s speciella direktiv- och initiativrätt gentemot driftsledningsnämnderna togs bort. Det samlade ansvaret för ledningen av hälso- och sjukvården i Region Skåne ligger kvar på HSN som även fortsättningsvis ska ansvara för bedömningen av det samlade behovet och för en samlad hälso- och sjukvårdsbudget med fördelning till driftsledningsnämnderna. Nämnden har beredningsansvar för övergripande vårdpolitiska frågor inom området hälso- och sjukvård som ska beslutas av fullmäktige.

### **Vidare iakttagelser**

Genom den senaste ändringen i reglementet har det tydliggjorts att driftsledningsnämnderna ansvarar för att säkerställa att förvaltningens resurser används på ett rationellt sätt utifrån politiska beslut om utbud, tillgänglighet och kvalitet och ansvarar direkt inför fullmäktige. Samtidigt har HSN fortfarande ett ansvar för en sammanvägd analys av ekonomi och verksamhet som berör all hälso- och sjukvård.

I flera intervjuer framkom det att organisationen inom hälso- och sjukvårdsområdet anses vara splittrad och att en helhetsbild saknas på flera områden. Det nämndes av några intervjuade till exempel att ”det saknas en helhetssyn på den skånska sjukvården” och att ”vi har tre landsting i Skåne idag”.

Av de genomförda intervjuerna framgår det att en stor del av samverkan inom hälso- och sjukvårdssektorn sker på tjänstemannanivå, där förvaltningscheferna har en löpande dialog för att kunna lösa akuta problem. Något formaliserat samarbete mellan sjukvårdsnämnderna finns inte. De tre sjukvårdsnämndernas presidier träffas dock regelbundet, men dessa sammanträden är inte protokollförda. Sjukvårdsnämnderna själva menar att i flera frågor måste

nämnderna finna egna lösningar då en central samordning och problemlösning saknas. Det nämndes att HSN är ”för svag” för att kunna samordna de tre driftsledningsnämndernas verksamheter. Vi har också noterat att driftsledningsnämnderna rapporterar kontinuerligt om verksamheten och ekonomin till regionstyrelsens arbetsutskott och inte direkt till HSN.

HSN:s samlade ansvar för att leda den skånska hälso- och sjukvården enligt reglementet innebär att nämnden ansvarar för bedömningen av det samlade behovet av hälso- och sjukvård i Skåne, att lämna förslag till en samlad hälso- och sjukvårdsbudget med fördelning till driftsledningsnämnderna samt att fatta strukturbeslut som påverkar flera sjukvårdsförvaltningar med beaktande av synpunkter från sjukvårdsnämnderna. Nämnden har också ansvar för att följa utvecklingen inom de tre sjukvårdsförvaltningarna och svarar för en sammanvägd analys av ekonomi och verksamhet som berör all hälso- och sjukvård i egen regi samt i den privata vård som Region Skåne finansierar. Enligt Hälso- och sjukvårdslagen är målet med hälso- och sjukvården en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen, vilket nämnden har ansvar för i regionen. Fullmäktiges budget för 2017<sup>3</sup> anger också att omotiverade skillnader i vård och behandling ska identifieras och ytterligare regionala vårdprogram om riktlinjer ska tas fram och införas. Samtidigt anges det inte vem som ansvarar för att detta ska ske.

Regionstyrelsens beredning för framtidens sjukvård har ansvar för att lägga förslag kring strukturella framtidsfrågor för vården. Vidare specificeras ansvaret till att inkludera frågor kopplade till investeringarna i de nya sjukhusbyggnaderna. Vid vår genomgång av protokoll från beredningen under 2016 och 2017 konstaterar vi att inga ärenden behandlade direkt strukturella framtidsfrågor. Samtidigt påpekade representanter för beredningen att de framtida sjukhusbyggnadernas planering innehåller frågor om framtidens sjukvård. Som ett exempel har beredningen själv lyft att den framtida skånska traumavården behandlades i november 2015. Från protokollet från sammanträdet den 25 augusti framgår att sammanträdet den 20 november kommer att ägnas åt utvecklingen av sjukvården i Skåne "Skånsk livskraft 2.0".

De intervjuade politikerna har angett att de upplever att en närmare styrning av hälso- och sjukvård har uppnåtts. De menar att de har fått en närmare direkt koppling till verksamheterna och till sjukvården ”på golvet”. Samtidigt finns det en medvetenhet om risken för att politiken kommer för nära och börjar detaljstyra.

### **Bedömningar**

Syftet med att styra hälso- och sjukvårdsverksamheterna närmare från politiken upplevs av de förtroendevalda ha uppnåtts.

Vi bedömer att den förändringen som gjordes i reglementet, att ta bort HSN:s initiativ- och direktivrätt gentemot de tidigare underställda driftsledningsnämnderna, i praktiken inte har

---

<sup>3</sup> Region Skånes budget 2017, sidan 55, punkt 13.

lett till någon större förändring. Den tidigare initiativ- och direktivrätten gav inte HSN möjlighet till att ta beslut å de underställda nämndernas vägnar. Däremot har ansvarsfordelningen för ekonomin blivit tydligare. Det är inte längre en fråga för diskussion att driftsledningsnämnderna ansvarar för sin budget.

Styrningen av hälso- och sjukvården i Skåne sker på olika sätt i de tre sjukvårdsnämnderna, delvis på grund av olika förutsättningar, men också på grund av avsaknaden av en stark central styrning som har som mål att främja lika vård i Skåne. För att uppnå fullmäktiges mål att ge lika vård i alla delar av Skåne bedömer vi att en starkare central samordning är nödvändig.

Vi noterar att HSN fördelar och ger uppdrag åt driftsledningsnämnderna samt har ansvar för att följa utvecklingen inom de tre driftsledningsnämnderna och för en sammanvägd analys av ekonomi och verksamhet. Under vår granskning försökte vi utreda om HSN:s ansvar för att följa utvecklingen inom de tre sjukvårdsförvaltningarna och att svara för en sammanvägd analys av ekonomi och verksamhet inkluderar att vidta åtgärder ifall brister upptäcks. En möjlig tolkning är att ansvaret slutar vid att samla in informationen och att använda den för att planera kommande års samlade hälso- och sjukvård i Skåne, genom att ändra i uppdragen som ges till driftsledningsnämnderna. En annan möjlig tolkning, vilken vi ser att det finns indikationer på, är att HSN förväntas även ha ett ansvar för att samordna vården i hela länet och därmed förväntas vidta konkreta åtgärder om strukturella brister uppmärksammas. Det faktum att nämnden enligt reglementet har ”ett samlat ansvar för ledningen av hälso- och sjukvård i Skåne” stödjer denna senare tolkning. Tolkningen försvåras dock av att reglementet i nästa mening begränsar detta ansvar genom att ange vad detta innebär. I denna del framgår inte att samordningen av hälso- och sjukvården ingår som en del av ansvaret. Driftsledningsnämnderna uttryckte önskan om en starkare samordning, vilket också stödjer tolkningen om ett större ansvar än vad reglementet indikerar. Att driftsledningsnämnderna inte rapporterar direkt till HSN pekar samtidigt på att det kan vara regionstyrelsen som anses ha någon form av samordningsroll (utöver uppsiktsplikten).

Mot ovan resonemang gör vi bedömningen att ansvaret för att samordna den skånska hälso- och sjukvården inte är tillräckligt tydligt. Därför rekommenderar vi regionstyrelsen att förtydliga ansvaret och om behov föreligger initiera nödvändiga justeringar till fullmäktige.

Vi bedömer att ansvaret för en framtidsstrategi för den skånska hälso- och sjukvården är tydligt men att beredningen för framtidens sjukvård och därmed regionstyrelsen inte i tillräcklig utsträckning har hanterat strategiska framtidsfrågor såsom att formulera en framtidsvision om hur skånsk sjukvård ska utvecklas i ett längre perspektiv. Eftersom avsaknaden av en långsiktig strategi påverkar andra delar av verksamheten bedömer vi att denna brist bör åtgärdas snarast. Därför rekommenderar vi regionstyrelsen att säkerställa att ansvaret för att hantera strategiska framtidsfrågor för vården fullgörs. Vi råder också till att utreda huruvida det är lämpligt att regionstyrelsen ägnar sig åt dessa frågor eller om ansvaret



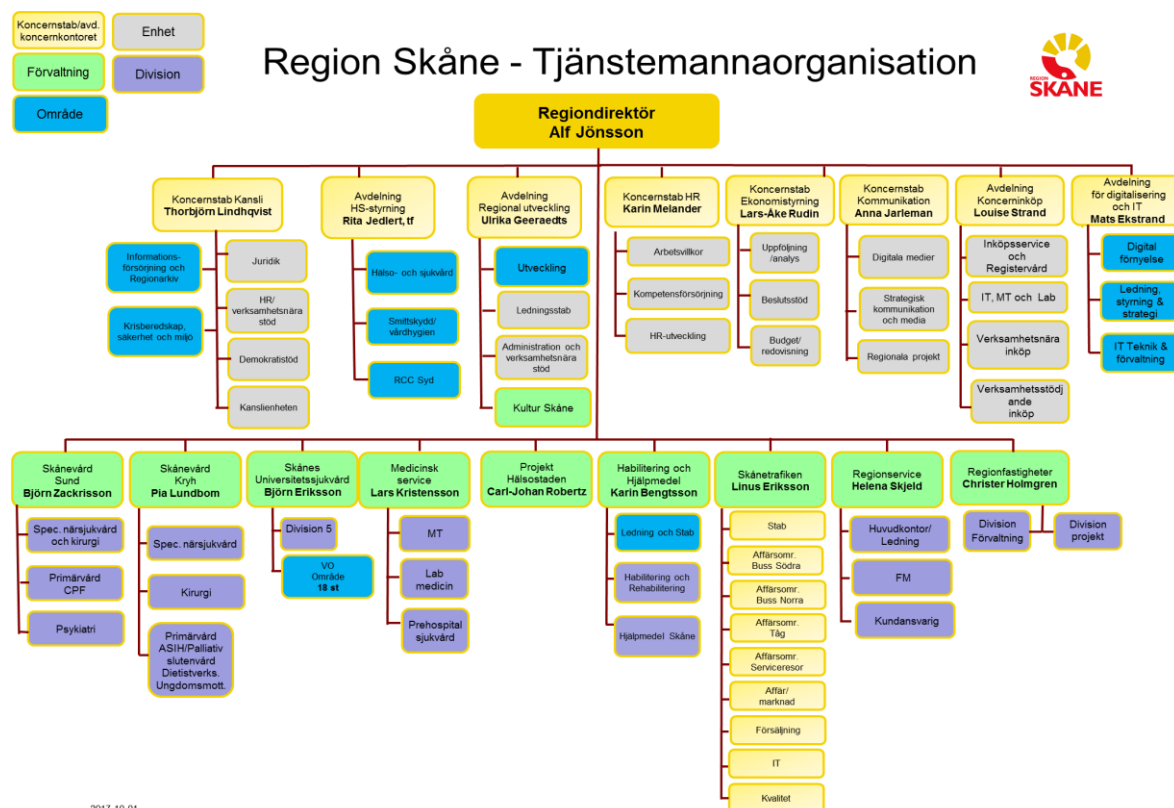
bör ges åt HSN som redan idag har ansvaret för den kortsiktiga framtidsplaneringen av sjukvården.

Vi bedömer att det nya reglementet förbättrar regionstyrelsens möjligheter att utöva sin uppsiktsplikt då driftsledningsnämndernas budgetansvar och ansvar för att bedriva en effektiv verksamhet har tydliggjorts.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att ansvarsfördelningen inom hälso- och sjukvårdsområdet inte väsentligt har förändrats i praktiken med det nya reglementet.

#### 4.4 ÄR TJÄNSTEMANNAORGANISATIONEN UTFORMAD PÅ ETT SÄTT SOM GER EFFEKTIVT STÖD OCH FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ATT VERKSTÄLLA DE POLITISKT FATTADE BESLUTEN?

##### Iakttagelser



Figur 1: Region Skånes tjänstemannaorganisation, hämtat från Region Skånes intranät, senast uppdaterat 2017-10-01.

Region Skåne har tretton förvaltningar varav tio<sup>4</sup> illustreras på bilden ovan. I de flesta fallen hör en förvaltning till en nämnd. Regionstyrelsen stöds av koncernkontoret. Koncernkontoret markeras inte på organisationsschemat som en förvaltning.

<sup>4</sup> Patientnämnden och dess kansli och revisorskollegiet och dess kontor är direkt underordnade regionfullmäktige varför dessa inte ingår i denna granskning.

Nämnd	Förvaltning
Regionstyrelsen	Koncernkontoret
Hälso- och sjukvårdsnämnden	Medicinsk service Projekt Hälsostaden
Sjukvårdsnämnd Kryh	Skånevård Kryh
Sjukvårdsnämnd Sund	Skånevård Sund
Sjukvårdsnämnd SUS	Skånes Universitetssjukvård
Habilitering- och hjälpmedelsnämnden	Habilitering och Hjälpmedel
Kollektivtrafiknämnden	Skånetrafiken
Service-nämnden	Regionservice Regionfastigheter
Kulturnämnden	Region Skånes kulturförvaltning
Regionala utvecklingsnämnden	-
Personalnämnden	-

Sammanställningen visar att inte samtliga nämnder har en egen förvaltning. Regionala utvecklingsnämnden och personalnämnden har inga egna förvaltningar men de har varsin direktör, utvecklingsdirektören och HR-direktören. Region Skånes kulturförvaltning ligger under avdelningen för regional utveckling. HSN har två förvaltningar som bedriver verksamhet men hälso- och sjukvårdsdirektören har ingen egen förvaltning utan avdelningen för hälso- och sjukvårdsstyrning ingår i koncernkontorets organisation.

Regionala utvecklingsnämnden har ingen egen förvaltning utan har till sin hjälp tjänstemän som ingår under avdelningen för regional utveckling som är en del av koncernkontoret. Avdelningen leds av utvecklingsdirektören. Regionala utvecklingsnämnden anser sig ha liten möjlighet att påverka rekryteringar på avdelningen för regional utveckling då avdelningen är en del av koncernkontoret. Som nämndens ordförande uttryckte det så utgör i detta fall ett tjänstemannabeslut ett hinder för att kunna bedriva den politiskt beslutade verksamheten. Samtidigt noterar vi att enligt reglementet har regionstyrelsen ansvar för att samordna arbetet inom det regionala utvecklingsområdet.

Personalnämnden har ingen egen förvaltning utan HR-frågorna hanteras av koncernstab HR som leds av HR-direktören. Koncernstab HR ingår som en av flera staber/avdelningar på koncernkontoret. Nämndens presidium menar att det är svårt att implementera i verksamheterna de beslut som nämnden fattar inom sitt ansvarsområde det vill säga att strategiskt och på övergripande nivå hantera personalfrågor. Anledningen bedöms av nämnden vara att ansvarsfördelningen för personalfrågor inte är tillräckligt tydlig och att nämnden saknar möjlighet att påverka hur andra nämnder beslutar i personalfrågor. Personalnämnden löser problemet genom att skicka de strategiskt viktiga frågorna vidare till regionstyrelsen för beslut och verkställighet genom regiondirektören, som är överordnad förvaltningscheferna.

Kulturnämnden uttryckte missnöje med det faktum att kulturnämndens talan gentemot regionstyrelsen sker via utvecklingsdirektören och inte direkt via kulturchefen. Det har

förekommit fall där nämndens beslut har tolkats felaktigt av tjänstemän på avdelningen för regional utveckling.

Sammanställningen visar att hälso- och sjukvårdsnämnden bedriver vårdproduktion genom två förvaltningar, Medicinsk service och Projekt Hälsostaden. De respektive förvaltningarnas förvaltningschefer svarar inför HSN som agerar som driftsledningsnämnd för dessa. Samtidigt är nämndens högste tjänsteman, hälso- och sjukvårdsdirektören, och avdelningen för hälso- och sjukvårdsstyrning är del av koncernstaben. Vi fick dock ingen indikation om att detta skulle uppfattas att utgöra en risk.

Regiondirektören beslöt i januari 2016 att Habilitering och Hjälpmedel skulle bli en egen förvaltning från och med den 1 februari 2016 direkt underordnad habiliterings- och hjälpmedelsnämnden.

Inför 2017 förändrades servicenämndens förvaltningsorganisation då Regionsservice delades upp i två förvaltningar och Regionfastigheter bildades på beslut av regiondirektören. När det gäller den nya förvaltningen Regionfastigheter ligger den kvar under servicenämndens ansvar men det noteras att flertalet av förvaltningens uppdrag, till exempel de stora investeringarna för nya sjukhus, beslutas av regionstyrelsen efter att ärenden har förberetts i beredningen för framtidens sjukvård. Servicenämnden blir då ansvarig för den budget som byggprojekten får då de ingår i Regionfastigheters uppdrag men ansvaret för finansieringen och investeringsramen för dessa byggprojekt ligger hos regionstyrelsen och dess beredning för framtidens sjukvård.

### **Bedömningar**

Det mest optimala sättet att bygga en organisation på torde vara att ha en förvaltning för varje nämnd med väl definierade och avgränsade ansvarsområden. Att så inte är fallet behöver naturligtvis inte automatiskt innebära att den inte ger förutsättningar för en väl fungerande verksamhet som drivs ändamålsenligt (alltså enligt den politiska viljan). Det grundläggande är att organisationens struktur säkerställer att de politiska besluten kan omsättas i åtgärder i verksamheten.

Vi bedömer det vara allvarligt att regionala utvecklingsnämnden och personalnämnden upplever sig vara begränsade i att få sina beslut till praktisk handling. På samma sätt bedömer vi det vara allvarligt att kulturnämnden menar att tjänstemännen från avdelningen för regional utveckling får tolkningsföreträde av nämndens talan gentemot regionstyrelsen. Baserat på våra iakttagelser gör vi bedömningen att Region Skånes tjänstemannaorganisation inte är helt utformad så att den stödjer verkställigheten av de politiskt fattade besluten. Därför rekommenderar vi regionstyrelsen att utreda om detta utgör en risk för att uppnå en ändamålsenlig styrning och om behov föreligger initiera nödvändiga justeringar till fullmäktige.

Att HSN:s högste tjänsteman hälso- och sjukvårdsdirektören och avdelningen för hälso- och sjukvårdsstyrningen är en del av koncernkontoret kan utgöra en risk för att denna får dubbla

styrssignaler. Samtidigt ser vi en fördel med det om man gör bedömningen att samordningsansvaret för den skånska hälso- och sjukvården ligger hos regionstyrelsen.

Vi bedömer servicenämndens reglemente och ansvarsområde som tydligt men vill samtidigt påpeka att regionstyrelsens ansvar för investeringarna i framtidens sjukhus begränsar servicenämndens handlingsutrymme.

Vi noterar att det inte framgår tydligt av organisationsskissen att koncernkontoret är en egen förvaltning varför vi rekommenderar regionstyrelsen att tillse att detta tydliggörs.

#### **4.5 FINNS DET EN TYDLIG HARMONI MELLAN DEN POLITISKA STYRSTRUKTUREN OCH VERKSTÄLLIGHETEN INOM TJÄNSTEMANNAORGANISATIONEN OCH EN TYDLIG STYRKEDJA MELLAN NÄMND OCH FÖRVALTNING?**

#### **4.6 ÄR ANSVARSFÖRDELNINGEN MELLAN DEN POLITISKA LEDNINGEN OCH TJÄNSTEMANNAORGANISATIONENS LEDNING TYDLIG OCH TRANSPARENT?**

I kommande avsnitt behandlas revisionsfrågorna fem och sex.

#### **Iakttagelser**

Nämndernas direkta kontakt till verksamheterna är enligt granskningens iakttagelser förvaltningschefen eller direktören. Det betyder att nämnderna kommunicerar direkt med ”sin” tjänsteman och att den politiska styrningen främst diskuteras mellan nämndernas ordförande eller presidium och förvaltningschefen eller direktören.

Regionens högste tjänsteman är regiondirektören. Elva av tretton förvaltningar är underställda regiondirektören<sup>5</sup>. Granskningen visar att regiondirektören inte har någon dokumenterad uppdragsbeskrivning. Enligt uppgift arbetar man med att ta fram instruktioner för regiondirektören för att uppfylla den kommande kommunallagens föreskrifter<sup>6</sup>. Regiondirektörens befogenheter framgår idag av regionstyrelsens gällande delegationsordning. I regiondirektörens ansvar ingår bland annat att anställa organisationens förvaltningschefer, som i sin tur ansvarar för och anställer egen personal inom sina respektive förvaltningar. Under intervjuerna nämndes det att regiondirektörens uppgift är att sköta den dagliga driften i verksamheten. Regiondirektören själv, enligt egen utsago, har en klar bild över sina uppdrag, ansvar och befogenheter och han anser själv att dessa är väl avvägda i termer av att ansvar och befogenheter är i samklang med varandra.

Regiondirektören har tagit beslut om åtgärder som i hög grad påverkar verksamheterna. Några exempel som kan nämnas är införandet av anställningstak<sup>7</sup>. Dessutom har regiondirektören

---

<sup>5</sup> Patientnämndens kansli och revisionskontoret är direkt underställda regionfullmäktige varför dessa inte är underordnade regiondirektören.

<sup>6</sup> Den nya Kommunallagen (2017:725) som träder i kraft den 1 januari 2018 stadgar att kommunens högsta tjänsteman ska ha en av styrelsen fastställda instruktioner där det ska framgå hur direktören ska leda förvaltningen samt direktörens övriga uppgifter (7 kap. 2§).

<sup>7</sup> Regiondirektörens beslut 2017-03-27 Åtgärder med anledning av fortsatt hög kostnadsutveckling.

initierat en process för att införa nära ledarskap på sjukvårdsförvaltningarna Sund och Kryh, det vill säga sjukhuschefer vid sjukhusen i Trelleborg, Ystad, Landskrona, Helsingborg, Hässleholm och Kristianstad<sup>8</sup>. Något beslut i denna fråga har ännu inte fattats. Regiondirektören fattade också beslut om strukturella förändringar i förvaltningsorganisationen genom att flytta habiliterings- och hjälpmedelsverksamheten från att vara en division under sjukvårdsförvaltningen Kryh till att bli en egen förvaltning samt genom att skapa en ny förvaltning under servicenämnden (Regionfastigheter). Enligt de flesta intervjuade förtroendevalda anses detta ingå i direktörens roll. Samtidigt menade några andra att vissa av dessa beslut tangerar nämndernas ansvar då de i så hög grad påverkar verksamheterna. Samtidigt vill vi påpeka att inga beslut som regiondirektören har fattat anses gå emot den politiska linjen utan alla är överens om att de har haft som syfte att nå verksamheternas mål.

Förvaltningarna leds av förvaltningschefer. Samtliga elva förvaltningschefer är underställda regiondirektören. Förvaltningscheferna har inte uppgett att de skulle ha några dokumenterade uppdrags-, ansvars- eller rollbeskrivningar eller instruktioner. Det finns dock en beslutsordning för varje sjukvårdsförvaltning, som innehåller en detaljerad lista på de i delegationsordningen upptagna områdena. De intervjuade förvaltningscheferna liksom nämndernas presidier gör bedömningen att förvaltningschefernas roller och ansvar är tydliga.

Under sakgranskningen fick vi ta del av ett beslut från 2015 fattat av regiondirektören som innehåller en generell uppdragsbeskrivning för förvaltningscheferna. Ingen av de intervjuade förvaltningscheferna nämnde dock detta dokument.

De högre tjänstemän som svarar till en ”egen” nämnd men som inte har en egen förvaltning benämns direktörer: hälso- och sjukvårdsdirektör, HR-direktör och utvecklingsdirektör. Undantaget är kulturchefen, vars förvaltning är en del av avdelningen för regional utveckling. Dessa tjänstemän har löpande kontakt med ”sina” respektive nämnders presidier på samma sätt som förvaltningscheferna. Granskningen visar att någon uppdragsbeskrivning för direktörerna inte finns.

En väl fungerande löpande dialog och återrapportering om verksamheterna inom hälso- och sjukvården finns mellan förvaltningscheferna och sjukvårdsnämnderna. Samtidigt är förvaltningscheferna underställda regiondirektören som de också ansåg vara deras chef. På frågan om förhållandet till respektive driftsledningsnämnd menade förvaltningscheferna att det finns en dialog och en lyhördhet, men att detta faktum inte påverkade att det sista ordet ligger hos regiondirektören. I intervjuerna framgick det också att det fanns konkreta exempel på när detta kunde leda till en konflikt där dubbla styrsignaler försvårade verkställigheten. Som ett exempel kan psykiatrien nämnas, där anställningstaket (beslutad av regiondirektören) försvårar det politiskt prioriterade området verksamhet.

---

<sup>8</sup> Regiondirektörens beslut 2017-09-18, Dnr 1700202.

Nämndsledamöter från oppositionen har framfört synpunkter på att det finns exempel på politiska beslut som inte verkställs eller som drar ut på tiden innan de verkställs. Vi tolkar det som att detta beror på att den styrande minoriteten har direktkontakt med förvaltningscheferna vilket leder oss till bedömningen att denna brist, även om det måste anses vara allvarlig, inte direkt beror på organisationens utformning utan snarare på förutsättningarna i en politisk organisation.

Intervjusvaren visar att ansvarsfördelningen mellan nämnderna och förvaltningarna upplevs vara tydlig. Dock nämndes det att det förekom fall där nämnderna hanterade ärenden som förvaltningen ansåg vara verksamhetsfrågor liksom ärenden som tjänstemän beslutade om och där nämnderna menade borde ha lyfts till politiskt beslut. Ett exempel som nämndes under intervjuerna var den stora organisationsförändring som nyligen genomförts inom SUS på uppdrag av förvaltningschefen. Beslutet grundades på ett uppdrag som förvaltningschefen fick under hösten 2016 från sjukvårdsnämnd SUS och HSN om att se över tjänstemannaorganisationen. Beslutet skulle kunna vara en fråga som tangerar ett nämndsbeslut men i detta fall svarade ansvarig sjukvårdsnämnd att denna omorganisation låg inom förvaltningschefens ansvarsområde. Under intervjuerna fick vi även andra exempel från förtroendevalda på beslut som hade tagits på tjänstemannanivå men enligt deras bedömning borde ha tagits i nämnd.

Genomgången av den interna kontrollen inom ramen för revisionens grundläggande granskning visar vissa brister. Revisorerna noterar bland annat att arbetet med att utforma det interna kontroll- och styrsystemet utförs till stor del av tjänstemän och styrs bara i liten utsträckning av nämnderna och av de förtroendevalda. Samtidigt vill vi påpeka att det naturligtvis finns skillnader i hur engagerade de förtroendevalda är.

Granskningen visar att de förtroendevalda i nämnderna visar generellt stort förtroende för tjänstemännen i organisationen.

### **Bedömningar**

Vi bedömer att inom Region Skånes tjänstemannaorganisation är rollerna för de ledande tjänstemännen tydliga i praktiken. Regiondirektören bedöms ha ett tydligt mandat, dock anser vi det vara önskvärt att uppgifter, ansvar och befogenheter för regiondirektören dokumenteras, vilket enligt uppgift håller på att tas fram.

Att uppdragsbeskrivningen för förvaltningschefer inte nämndes under granskningens gång av de berörda tolkar vi som att den inte är känd och därför inte används som ett styrande dokument. Vi bedömer det vara en brist att uppdragsbeskrivningen för förvaltningschefer inte är känd bland de berörda. Därför rekommenderar vi att regionstyrelsen säkerställer att uppdragsbeskrivningen för förvaltningschefer uppdateras och kommuniceras till de berörda.

Vi bedömer det vara bekymmersamt att regiondirektörens gällande beslut inte är ordnade på ett sätt så att dessa är lätt tillgängliga, sökbara och kända för de berörda. Beslut fattade på tjänstemannanivå som inte är spårbara och transparenta utgör en risk för en försvagad politisk

styrning och även en risk för sämre medborgarinsyn. Därför rekommenderar vi regionstyrelsen att se över hur regiondirektörens gällande beslut är ordnade och säkerställa att dessa är åtkomliga och sökbara både för de berörda i organisationen men också, i den mån de är av avgörande betydelse för styrning och ledning, för allmänheten.

De regiondirektörsbeslut som ges som exempel under iakttagelser visar att tjänstemannabeslut kan påverka möjligheten att verkställa de politiska besluten. Vi bedömer att det finns en inbyggd risk i att beslut om principiellt viktiga frågor och strukturella förändringar i tjänstemannaorganisationen fattade av tjänstemän kan påverka nämndernas möjligheter att få sina beslut verkställda. Därför rekommenderar vi regionstyrelsen att förtydliga och dokumentera ansvar och roller både för regiondirektören och för övriga förvaltningschefer och direktörer. Detta kan även underlätta att avgöra vilka frågor som avser löpande förvaltning och säkerställa att besluten fattas på rätt nivå.

Vidare gör vi bedömningen att det faktum att förvaltningscheferna är anställda av och svarar främst till regiondirektören utgör en risk för att förvaltningarna kan få dubbla styr signaler vilket kan försvåra verkställigheten av de politiska besluten.

Då den politiska styrningen utgår från nämnderna kan det bedömas vara motsägelsefullt att nämnderna inte formellt kan påverka valet av förvaltningschefer. Samtidigt menar vi att det inte finns en rätt eller fel organisationsstruktur vad gäller denna fråga. Det skulle ändå kunna vara av vikt för regionstyrelsen att utreda om det nuvarande förfarandet där förvaltningscheferna anställs av regiondirektören främjar en stark politisk styrning från nämnderna och vid behov initiera nödvändiga justeringar.

Utformningen av det interna kontroll- och styrsystemet bör vara ett politiskt ansvar. Ett väl fungerande intern kontroll- och styrsystem ska ge nämnderna ett verktyg till att leda verksamheten i önskad riktning och att få information och signaler från verksamheten. Därför rekommenderar vi att arbetet med den interna kontrollen förstärks och att regionstyrelsen vidtar åtgärder som säkerställer ett starkt politiskt inflytande i alla nämnder vid utformningen av det interna kontrollsysteem.

## **5. Sammanfattande bedömningar och kommentarer**

Vår sammanfattande bedömning är att Region Skånes politiska organisation och tjänstemannaorganisation delvis ger förutsättningar för en effektiv och ändamålsenlig styrning av verksamheten. Det finns dock områden som bör genomlysas och där ansvarsfördelningen bör tydliggöras, både inom den politiska organisationen och i ansvarsfördelningen mellan den politiska organisationen och förvaltningsorganisationen.

På hälso- och sjukvårdsområdet har ansvaret för budget blivit tydligare för sjukvårdsnämnderna, men i övrigt har den senaste justeringen i reglementet inte gett några märkbara effekter.

Förutom de revisionsfrågor som behandlas ovan har vår slutsats grundats på en genomgång av de kriterier som formulerats ovan och vår bedömning av hur dessa uppfylls av Region Skåne.

- ***Den politiska organisationen är utformad efter beslut från fullmäktige***  
 Den nuvarande politiska organisationen är beslutad av fullmäktige och till viss del uppfyller den de politiska önskemålen som det har getts uttryck till. Samtidigt fick den i 2014 nytillträdda fullmäktigeförsamlingen hantera det faktum att tjänstemannaorganisationen hade genomgått en stor förändring kort före valet.
- ***Det finns ett dokumenterat och tydligt ansvar och uppdrag åt varje nämnd***  
 Det finns ett av fullmäktige antaget reglemente som tydliggör nämndernas ansvar. Inom vissa områden är det dock önskvärt att förtydliga ansvaret, till exempel vad gäller personalfrågor och ansvaret att samordna den skånska hälso- och sjukvården.
- ***Organisationens samtliga ansvarsområden har en (eller flera) ansvarig(a) nämnd(er)***  
 I huvudsak har ansvarsområdena en ansvarig nämnd men till exempel ansvaret för samordningen av hälso- och sjukvården är otydligt.
- ***Ansvars- och rollfördelningen är väl avgränsad och tydlig mellan den politiska och tjänstemannaorganisationen***  
 Ansvarsfördelningen mellan nämnderna och förvaltningarna är till stor del väl avgränsad och tydlig. Vi menar dock att dokumenterade uppdragsbeskrivningar för regiondirektören, förvaltningschefer och direktörer kan underlätta att avgöra vilka frågor som avser löpande förvaltning och kan säkerställa att besluten fattas på rätt nivå.
- ***Nämndernas ansvar är i harmoni med dess befogenheter***  
 Granskningen visar inga brister gällande harmoni mellan nämndernas tilldelade ansvar och befogenheter inom Region Skåne.
- ***Förvaltningsorganisationen är utformad så att den stödjer verkställigheten av de politiska besluten***  
 Region Skånes tjänstemannaorganisation är inte helt utformad så att den stödjer verkställigheten av de politiskt fattade besluten även om det generellt anses att de politiska besluten verkställs enligt intentionerna. Det förekommer dock fall där de förtroendevalda anger att verkställigheten tar för lång tid.
- ***Den interna kontrollen är utformad så att den ger förutsättningar för nämnderna och regionstyrelsen att styra mot givna mål***  
 Vid revisionens granskning av det interna kontrollsystemet (som görs inom ramen för den grundläggande granskningen) förekom det brister som tyder på att alla nämnder inte är aktivt involverade i utformningen av det interna kontrollsystemet. Denna brist är allvarlig då styr- och kontrollsystemet bör utformas så att de förtroendevalda kan säkerställa en stark politisk styrning.



Mot ovan bakgrund visar granskningen följande förbättringsområden:

Regionstyrelsen rekommenderas

- Att förtydliga ansvaret för att samordna den skånska hälso- och sjukvården och om behov föreligger initiera nödvändiga justeringar till fullmäktige.
- Att säkerställa att ansvaret för att hantera strategiska framtidsfrågor för vården fullgörs. Frågan bör också utredas huruvida det är lämpligt att regionstyrelsen ägnar sig åt dessa frågor eller om ansvaret bör ges åt HSN som redan idag har ansvaret för den kortsiktiga framtidsplaneringen av sjukvården.
- Att utreda roll- och ansvarsfördelningen för personalfrågor och personalnämndens möjligheter att verkställa sina beslut och om behov föreligger initiera nödvändiga justeringar till fullmäktige.
- Att se över möjligheten för att initiera ett strukturerat och löpande samarbete mellan de politiska organ som har överlappande ansvarsområden och hanterar gemensamma frågor.
- Att förtydliga och dokumentera ansvar och roller både för regiondirektören och för övriga förvaltningschefer och direktörer och att kommunicera detta till berörda.
- Att utreda om tjänstemannaorganisationens utformning utgör en risk för att uppnå en ändamålsenlig styrning och om behov föreligger initiera nödvändiga justeringar.
- Att se över hur regiondirektörens gällande beslut är ordnade och säkerställa att dessa är åtkomliga och sökbara både för de berörda i organisationen men också, i den mån de är av avgörande betydelse för styrning och ledning, för allmänheten.
- Att, inom sitt ansvar för uppsiktsplikten, utreda om och hur ansvaret för medborgarkontakter sköts av nämnderna samt om demokratiberedningen har tillräckliga medel, ansvar och befogenheter för att stödja nämndernas arbete och om behov föreligger initiera nödvändiga justeringar till fullmäktige.
- Att utreda om det nuvarande förfarandet där förvaltningscheferna anställs av regiondirektören främjar en stark politisk styrning från nämnderna och vid behov initiera nödvändiga justeringar.
- Att förstärka arbetet med den interna kontrollen och att vidta åtgärder som säkerställer ett starkt politiskt inflytande i alla nämnder vid utformningen av det interna kontrollsystemet.
- Att se över och justera organisationsschemat som används idag, både för den politiska organisationen och för tjänstemannaorganisationen.

## Bilaga 1 – Intervjulist

Andersson Aina, 1:e vice ordförande i sjukvårdsnämnd Sund  
Augustin Yvonne, ordförande i sjukvårdsnämnd Sund  
Einarsson Per, 2:e vice ordförande i sjukvårdsnämnd Kryh  
Eng Thomas, 1:e vice ordförande personalnämnden  
Eriksson Björn, förvaltningschef Skånes universitetssjukvård SUS  
Fritzon Henrik, ordförande regionstyrelsen  
Hogerud Anna-Lena, ordförande HSN  
Ivarsson Mätta, ordförande regionala utvecklingsnämnden  
Jedlert Rita, t.f. hälso- och sjukvårdsdirektör  
Jönsson Alf, regiondirektör  
Kristjansson Gudmundur, stabschef regional utveckling  
Lamme Stefan, 2:e vice ordförande i sjukvårdsnämnd SUS  
Lennerwald Ingrid, 1:e vice ordförande i sjukvårdsnämnd SUS  
Linander Annette, 2:e vice ordförande i sjukvårdsnämnd Sund  
Lindhqvist Thorbjörn, förvaltningschef koncernkontoret, kanslidirektör  
Lundbom Pia, förvaltningschef Skånevård Kryh  
Magnusson Susanne, administrativ chef avdelning för regional utveckling  
Melander Karin, HR-direktör  
Nyman Stjärnskog Maria, ordförande i sjukvårdsnämnd Kryh  
Rudin Lars-Åke, ekonomidirektör  
Sonesson Carl Johan, 2:e vice ordförande regionstyrelsen  
Tribo Gilbert, 2:e vice ordförande HSN  
Wessel Caroline, 2:e vice ordförande i personalnämnden  
Westlund David, ordförande personalnämnden  
Zackrisson Björn, förvaltningschef Skånevård Sund  
Åkesson Anders, 1:e vice ordförande regionstyrelsen och 1:e vice ordförande HSN