

Samverkan för regional utveckling

Innehåll

1. Sammanfattande analys	3
Rekommendationer	3
2. Bakgrund	5
Revisionsfrågor	5
Avgränsning	6
Revisionskriterier	6
Metod	6
3. Lagstiftning	8
Kommunallagen	8
Lag om regionalt utvecklingsansvar är utgångspunkt för samverkan	9
4. Granskningens resultat	10
Överenskommelse och avtal	10
Samverkansorganisationen för regional utveckling	13
Arvoden i samverkansorganen	16
5. Svar på revisionsfrågor	18
Rekommendationer	19
6. Bilaga 1 Bild på samverkansorganisationen	20
7. Bilaga 2 Dokument- och ärendeöversikt	21

1. Sammanfattande analys

Regionen ska samverka med kommunerna om regional utveckling. Vår samlade bedömning är att regionstyrelsen och regionala utvecklingsnämnden inte har säkerställt att hanteringen i alla delar är ändamålsenlig och förenlig med kommunallagen:

- Överenskommelsen och samverkansavtalen är inte beslutade av regionfullmäktige. Besluten om överenskommelse och samverkansavtal är av sådan karaktär att de ska beslutas av fullmäktige.
- Det är inte tillräckligt tydligt hur den årliga grundavgift som kommunerna betalar till regionen för samverkan används. Kopplingen mellan kommunernas avgift och arbetet regionen utför behöver förtydligas. Det finns risk att regionens arbetsinsats inte utgår från självkostnadsprincipen. Relationen mellan kommunernas avgift och regionens kostnader behöver preciseras i syfte att minska risken för överskridande av den kommunala kompetensen.
- Regionens arvodesregler överensstämmer inte med kommunallagens regler om vem som betraktas som förtroendevald och har rätt till arvode. Regionen betalar arvoden till kommunala företrädare i samverkansorgan som enligt kommunallagen inte är att betrakta som förtroendevalda i regionen. Dessa kommunala företrädare har inte rätt till arvode som förtroendevalda från regionen.
- Det saknas uppdragsbeskrivning för beredningen för regional utveckling.

Därutöver vill vi uppmärksamma att det finns risk att de tjänster som regionen utför åt kommunerna med särskilda samverkansavtal kan vara att betrakta som köp av tjänst enligt lagen om offentlig upphandling (LOU). För regionens del handlar det om vad nämnden får sälja till kommunerna utifrån den kommunala kompetensen. För att kunna uttala sig om hanteringen är förenliga med kommunallagen behöver varje enskilt avtal analyseras. Sådana analyser har inte varit möjliga att genomföra inom ramen för denna granskning.

Rekommendationer

Vi rekommenderar regionala utvecklingsnämnden att:

- Lämna förslag till beslut till fullmäktige om överenskommelse och avtal om samverkan för regional utveckling för kommande mandatperiod.
- Precisera hur grundavgiften används och utveckla formerna för ekonomisk uppföljning för att undvika risk att överskrida den kommunala kompetensen.
- Besluta om att inrätta sina nämndberedningar samt besluta om uppdragsbeskrivningar.
- Säkerställa att nämnden betalar ut arvoden på ett sätt som är förenligt med kommunallagen.
- Säkerställa att endast valbara personer väljs till nämndens utskott.

Vi rekommenderar regionstyrelsen att:

- Lämna förslag till beslut till fullmäktige om överenskommelse och avtal om samverkan för regional utveckling för kommande mandatperiod.

- Säkerställa i beredningen av arvodesregler att reglerna överensstämmer med kommunallagen, samt att tillägg i arvodesreglerna under mandatperiod finns samlat i samma dokument.

2. Bakgrund

Region Västerbotten har sedan 1 januari 2019 det regionala utvecklingsansvaret. Det innebär att regionen har flera uppdrag enligt lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar, däribland att ta fram den regionala utvecklingsstrategin och samverka med kommunerna i länet kring den regionala utvecklingen.

Under perioden 2008-2018 samverkade kommunerna i länet och landstinget genom kommunalförbundet Regionförbundet i Västerbottens län (som kallades Region Västerbotten eller bara regionförbundet). Kommunalförbundet hade det regionala utvecklingsuppdraget. Landstingets och kommunernas företrädare i förbundet hade beslutsbefogenhet över frågor inom regionala utvecklingsuppdraget. När Region Västerbotten bildades år 2019 förlorade företrädare för kommunerna beslutsbefogenheter över frågorna i det regionala utvecklingsuppdraget.

I samband med landstingsfullmäktiges beslut om förtroendepersonsorganisation för år 2019-2022 beslutade fullmäktige att inrätta två samverkansorgan:

- Regionledningsmöte under regionstyrelsen
- Beredning för regional utveckling under regionala utvecklingsnämnden

Inom nuvarande region är det regionala utvecklingsnämnden som ansvarar för uppgifter kopplade till det regionala utvecklingsansvaret. Inför regionbildningen år 2019 tecknade regionen och kommunerna i länet en överenskommelse om samverkan för regional utveckling 2019-2022. Grunden var en politisk överenskommelse om att skapa en samverkansmodell inom regionen.

Revisorernas riskanalys för år 2021 visar att det finns risk för att samverkan med kommunerna inom frågor som rör regional utveckling inte är kompetenslig och att regionala utvecklingsnämnden bedriver verksamhet som ligger utanför nämndens ansvarsområde.

Mot denna bakgrund har revisorerna beslutat i sin revisionsplan för år 2021 att genomföra en fördjupad granskning av samverkansorganisationen och arvoden till ledamöter i samverkans- och beredningsorgan.

Revisionsfrågor

Granskningens syfte är att ge underlag för att bedöma om regionstyrelsen och regionala utvecklingsnämnden har säkerställt att samverkansorganisationen för regional utveckling är ändamålsenlig och förenlig med kommunallagen. För detta ska följande revisionsfrågor besvaras.

Har regionstyrelsen och regionala utvecklingsnämnden säkerställt att:

- Överenskommelsen och samverkansavtalen med länets kommuner är förenliga med kommunallagen?
- Samverkansorganisationen är förenlig med kommunallagen?
- Arvoden för samverkansorganen är i enlighet med kommunallag, överenskommelse och samverkansavtal samt fullmäktiges regler för arvoden för förtroendevalda?

Avgränsning

Granskningen är avgränsad till samverkans- och beredningsorgan under regionala utvecklingsnämnden. Granskningen är inriktad på överenskommelse och samverkansavtal för regional utveckling 2019-2022. I rapporten har vi också kortfattat berört de särskilda samverkansavtal som regionen och kommuner har träffat utöver den grundläggande överenskommelsen. För regionstyrelsens del avser granskningen främst beredningen inför beslut om förtroendepersonorganisation 2019-2022 och fullmäktiges arvodesregler.

Revisionskriterier

Revisionskriterierna utgör de bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier för denna granskning är:

- Kommunallagen 2 kap. som reglerar den kommunala kompetensen och vilka grundläggande principer som gäller för en regions verksamhet.
- Kommunallagen 5 kap. 26–28 §§ och 6 kap. 6 § som ställer krav på beredning inför fullmäktiges beslut samt säger att nämnderna ska bedriva sin verksamhet enligt lagstiftning och fullmäktiges beslut samt på ett i övrigt tillfredsställande sätt.
- Kommunallagen 4 kap. 12-16 §§ som reglerar ersättning till förtroendevalda.
- Kommunallagen 3 kap. 5-6 §§ som reglerar nämndberedningar och partssammansatta organ.
- Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar som ålägger regionen att samverka med kommunerna
- Proposition/förarbeten till kommunallag 2017:725
- Regionfullmäktiges arvodesregler 2019-2022 (VLL 83-2018)

Metod

De metoder som vi använt i granskningen är dokumentanalys och intervjuer. De övergripande revisionsfrågorna har vi brutit ned till delfrågor för att systematiskt granska, analysera och bedöma regionstyrelsens och regionala utvecklingsnämndens ansvarstagande. Delfrågorna utgör underlag för de intervjufrågor och bedömningar som vi använt i granskningsarbetet.

Under granskningsarbetet har Joakim Eriksson från Attensum AB bistått med juridiskt konsultstöd. För slutsatser och analys svarar revisionskontoret.

Dokumentanalys

Dokumentanalysen ligger till grund för våra bedömningar och svar på revisionsfrågorna. Inom ramen för granskningen har vi granskat och analyserat följande dokument:

- Överenskommelse om samverkan för regional utveckling 2019-2022 och samverkansavtal för regional utveckling mellan regionen och kommuner
- Uppdragsbeskrivningar för samverkansorgan
- Beslut och protokoll rörande samverkansorganisationen och arvoden
- Sammanträdesanteckningar och protokoll från samverkansorgan

I bilaga 1 finns bilder på samverkansorganisationen. En fullständig dokumentlista finns i bilaga 2.

Intervjuer

Syftet med intervjuerna var att samla information som kan bidra till systemförståelse, de vill säga förståelse av hur delarna hänger ihop. Ett annat syfte var att bekräfta sådant som framkommit i dokumentanalyserna. Inom ramen för granskningen har vi intervjuat följande personer:

- Regionstyrelsens presidium (ej 2:e vice ordförande som lämnade återbud)
- Regionala utvecklingsnämndens presidium
- Två kommunföreträdare i beredningen för regional utveckling (företrädare för Centerpartiet och Socialdemokraterna)
- Regional utvecklingsdirektör och stabschef för regionala utvecklingsförvaltningen
- Chef för verksamheten Näringsliv och samhällsbyggnad
- Nämndsekreterare i regionala utvecklingsförvaltningen
- Strateg i regionala utvecklingsförvaltningen
- Ekonomiansvarig i regionala utvecklingsförvaltningen
- Regionjurist
- Kanslichef i regionstyrelsens förvaltning
- Enhetschef för Juridik och säkerhet

Kvalitetssäkring

Rapporten har kvalitetssäkrats genom att den granskats av revisionsdirektören. Vidare har samtliga intervjupersoner fått möjlighet att lämna synpunkter på rapportens innehåll.

3. Lagstiftning

Kommunallagen

Kommunallagen och speciallagstiftning inom olika områden anger ramar för vad en region får göra och vad den inte får göra.

Av kommunallagen framgår att en region endast får bedriva verksamhet som är av allmänt intresse och har anknytning till regionens område. En region får inte ha hand om uppgifter som enbart staten, en annan kommun eller region ska ha hand om. I vår bedömning om överenskommelse och avtal är förenliga med kommunallagen har vi utgått från den kommunala kompetensen och grundläggande principer. Här nedan beskriver vi några:

- Lokaliseringsprincipen – ett beslut måste ha anknytning till regionens geografiska område eller dess medlemmar. Omfattar all kommunal verksamhet om inget annat följer av speciallagstiftning.
- Likställighetsprincipen – regioner ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl att inte göra det.
- Självkostnadsprincipen – regionen får inte ta ut högre avgift än vad som motsvarar kostnaderna för de nyttigheten eller tjänsten i fråga.
- Förbud mot gynnande av enskild – regionen får inte ge understöd till enskild om det inte framgår av en lag att det är tillåtet.

En viktig aspekt är även den interna kompetensen, som handlar om vad en nämnd och delegat får besluta om. Lagstiftningen reglerar även aspekter som valbarhet och hur nämndberedningar får tillsättas. I tabellen nedan har vi beskrivit några specifika lagparagrafer som vi har utgått ifrån i våra bedömningar:

Tabell 1 Översikt lagrum i kommunallagen (KL)

Lagrum	Innehåll
KL 3 kap. 5 §	En nämnd får tillsätta de nämndberedningar som behövs.
KL 5 kap. 1 §	Fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för regionen.
KL 6 kap. 42 §	En nämnd ska välja utskott bland ledamöterna och ersättarna i nämnden.
KL 6 kap. 43 §	Nämnder får till en nämndberedning välja även andra än förtroendevalda.
KL 4 kap. 1 §	Med förtroendevalda avses ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och beredningar till den beslutande församlingen (det vill säga fullmäktige), samt revisorer.
KL 4 kap. 16 §	Fullmäktige får besluta att förtroendevalda i skälig omfattning ska få ersättning och arvode för uppdrag. Om fullmäktige beslutar att arvode ska betalas, ska arvodet bestämmas till lika belopp för lika uppdrag.

Källa: Kommunallagen 2017:725

Lag om regionalt utvecklingsansvar är utgångspunkt för samverkan

Grunden för samverkan mellan regionen och kommunerna är lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar. Av lagen framgår att en region har särskilt ansvar för regionalt utvecklingsarbete, samt att den ska samverka med kommunerna och med andra parter. Med det regionala tillväxtarbetet avses insatser för att skapa en hållbar regional tillväxt och utveckling.

Av lagtexten framgår att regionen ska samverka med kommunerna och att regionen ska främja regional utveckling. Lagen reglerar inte hur den samverkan som regionen är skyldig att ha med kommunerna ska organiseras eller vad den ska omfatta mer konkret.

4. Granskningens resultat

Överenskommelse och avtal

Överenskommelsen bereddes i kommunalförbundet

Under år 2017 kom de politiska partierna överens om att skapa en samverkansmodell inom den blivande regionen i stället för att bilda ett nytt kommunförbund. Arbetet att förbereda bildandet av regionkommunen drev landstinget och kommunalförbundet tillsammans i projektform.

Inom ramen för projektet fick tjänstepersoner inom kommunalförbundet i uppdrag att utreda vilka frågor som var av primärkommunal karaktär och vilka möjliga former för samverkan som fanns i den nya regionen. Av en rapport som togs fram framgår vilka samarbeten och uppdrag som fanns inom kommunalförbundets verksamhet. Rapporten innehöll en översiktlig juridisk analys och förslag på möjliga upplägg för samverkan. En slutsats i rapporten var att det var svårt att göra tydliga gränsdragningar mellan rena primärkommunala frågor och rena regionala utvecklingsfrågor.

I november 2017 uppdrog förbundsstyrelsen i kommunalförbundet till den primärkommunala delegationen att för medlemskommunernas räkning bereda ett förslag på form och innehåll för samverkan i den nya regionkommunen. Primärkommunala delegationen var kommunalförbundets forum för primärkommunernas samverkan. Förslaget till överenskommelse och samverkansavtal bereddes i huvudsak av tjänstepersoner i kommunalförbundet. Detta skedde i dialog med företrädare för kommunerna och den politiska styrgruppen för bildandet av regionkommunen.

Regionala utvecklingsnämnden beslutade om överenskommelsen

I maj 2018 rekommenderade primärkommunala delegationen att landstinget och länets kommuner skulle besluta att anta förslaget till överenskommelse och samverkansavtal. Mellan oktober 2018 och april 2019 godkände samtliga kommuners kommunfullmäktige överenskommelsen och samverkansavtalet. Beslut om att anta överenskommelsen med tillhörande samverkansavtal fattade regionala utvecklingsnämnden i maj 2019. Landstingsfullmäktige/regionfullmäktige beslutade dock inte om överenskommelsen med tillhörande avtal. Landstingsstyrelsen/regionstyrelsen, som bereder ärendena till fullmäktige, beredde därigenom inte beslutet.

Samverkansöverenskommelsens innehåll

I överenskommelsen är regionen och kommunerna överens om att de, i sina respektive uppdrag, ska samverka kring det gemensamma ansvaret att utveckla länet och uppnå målen för det regionala utvecklingsarbetet. Regionen och kommunerna ska tillsammans styra och finansiera en gemensam samverkansstruktur, som består av regionalt utvecklingsarbete, samverkan om mellankommunala frågor och gemensamma åtaganden. Utgångspunkten för samverkan var den dåvarande regionala utvecklingsstrategin.

Av överenskommelsen framgår att samverkan ska omfatta fyra områden:

- Samhällen som inkluderar och utvecklar människor. (Bland annat kollektivtrafik, digitalisering och kultur.)
- Platsbaserad utveckling och innovation. (Bland annat näringsutveckling samt EU- och internationella frågor.)

- Investeringar i utbildning och kompetens. (Bland annat gymnasieantagning, nätverk inom utbildningsområdet och arbetsmarknadsfrågor.)
- Hälsa och social välfärd. (Bland annat nätverk inom hälsa och social välfärd och företräderskap inför nya lagstiftningar.)

De fyra samverkansområdena utgör stora delar av regionala utvecklingsnämndens verksamhet. De likalydande avtal som träffades av företrädare för regionen och kommunerna är kortfattade och fastslår att avtalsområdet omfattar det som framgår av överenskommelsen. Det framgår även att kommunerna och regionen har rätt att teckna fler avtal.

Samverkansorganisationen ska möjliggöra gemensam beredning av ärenden som sedan kommuner eller regionen beslutar om. Av överenskommelsen framgår:

- Vilka samverkansorgan som ska finnas i samverkansorganisationen.
- Översiktlig beskrivning av organens uppdrag.
- Uppgift om att organen inte har beslutsbefogenheter.
- Uppgift om att regionen ska betala arvoden till både företrädare för regionen och till företrädare för kommunerna i beredningen för regional utveckling.

Kommunerna ersätter regionen för samverkan

Av överenskommelsen framgår att kommunerna och regionen gemensamt ansvarar för att finansiera administration och tjänstepersoner kopplade till den politiska organisationen, beredningsfunktioner och samordning. Kommunerna ska enligt överenskommelsen betala en grundavgift till regionen för att förstärka det regionala utvecklingsarbetet och bidra till finansiering av den gemensamma strukturen.

När avtalen tecknades var kommunernas grundavgift till regionen 49,89 kronor per invånare. Avgiften skulle motsvara den medlemsavgift som kommunerna tidigare betalat in till kommunalförbundet. Utgångspunkt för uppräknings under kommande år skulle enligt överenskommelsen vara landstingsprisindex.

Överenskommelsen anger översiktligt inom vilka områden regionen och kommunerna ska samverka. Regionens ska samordna samtliga dessa samverkansområden och inom respektive område ska det finnas verksamheter, projekt och nätverk. I överenskommelsen finns ingen ytterligare information om vilka tjänster regionen ska utföra åt kommunerna för den grundavgift som kommunerna betalar. Det framgår heller inte i överenskommelsen hur avgiften är beräknad för att motsvara självkostnadsprincipen.

Kommunernas grundavgift fastställs årligen av nämnden

Efter dialog med kommunerna har regionala utvecklingsnämnden för åren 2020, 2021 och 2022 beslutat att grundavgiften till regionen ska uppräknas med 1,1 procent, vilket varit lägre än landstingsprisindex. Av nämndens beslut framgår att den vid uppräknings har utgått från Sveriges kommuner och regioners prognos för kostnadsutveckling inom sektorn. För år 2021 var avgiften 13,7 miljoner kronor. Avgiften tas upp som intäkt i regionala utvecklingsnämndens budget. I regionala utvecklingsnämndens budget ingår kostnader för nämndens verksamhet inklusive samverkan. Regionala utvecklingsnämnden gör årliga avgiftssammanställningar, där det framgår vad respektive kommun betalar.

År 2020 genomförde nämnden en halvtidsutvärdering. Fokus i utvärderingen var att ta reda på om kommunerna var nöjda med samarbetet och med samverkansmodellen. Utvärderingen visade att det bland företrädare för kommunerna fanns en grundläggande acceptans för samverkansmodellen. Regionala utvecklingsnämnden beslutade i december 2020 att ge uppdrag till regionala utvecklingsdirektören att göra vissa mindre justeringar i syfte att öka tydligheten i samverkansprocesserna.

För att styra samverkansarbetet har regionala utvecklingsnämnden beslutat om en handlingsplan för år 2021-2022. Enligt handlingsplanen består kostnaderna för samverkan i huvudsak av löner och utgifter för:

- Beredningsstöd i form av nämndsekreterare, samordnare samt föredragande till gemensamma beredningar och primärkommunala organ.
- Administrativa OH-kostnader i form av ekonomi, lokaler, IT, HR med mera.
- Förvaltning och utveckling av nätverk och plattformar inom sakområden.
- Intressebevakning, påverkansarbete samt samordning i nationella och europeiska lagstiftningsprocesser och policyprocesser.
- Strategiskt utvecklingsarbete inom samverkansområdena.
- Utvecklingsinitiativ som kan generera projekt eller andra insatser inom samverkansområdena.
- Administration och styrning av gemensamma bolag som till exempel AC Net-bolagen, Länstrafiken, Kulturbolagen och ALMI, samt medlemskap i föreningar som Kvarkenrådet och Coompanion.
- Samordning av länsövergripande upphandlingar.

Särskilda samverkansavtal

Förutom överenskommelsen och samverkansavtalen har regionen och flera av kommunerna tecknat särskilda samverkansavtal för att finansiera en särskild verksamhet, ett nätverk eller projekt. Gemensamma projekt kan också drivas med hjälp av extern finansiering. Det kan exempelvis handla om att regionen tecknar avtal för kommunernas räkning för att underlätta administration eller upphandla ett förmånligare avtal.

Det finns ett tiotal sådana särskilda samverkansavtal. En av de större verksamheterna är Mediacyter, där kommunerna för år 2021 betalade cirka 4,5 miljoner kronor till regionen. Det motsvarar cirka 18 kronor per invånare. Mediacyters uppdrag är att tillsammans med kommunerna utveckla digitaliseringen av undervisning och fjärrundervisning i Västerbotten. Beredning av frågor för Mediacyter hanteras på politisk nivå av beredningen för utbildning och kompetensförsörjning. På tjänstepersonsnivå bereds ärenden av kommunernas skolchefer.

Vår kommentar

Beslut om överenskommelse och samverkansavtal är fattat av respektive kommunfullmäktige men för regionens del av regionala utvecklingsnämnden. Frågor av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt är enligt kommunallagen förbehållet fullmäktige. Vi bedömer att beslutet om överenskommelse och samverkansavtal är en principiell fråga eller annars av större vikt. Detta med anledning av vikten av samverkan med kommunerna. Beslut som tas av fullmäktige ska beredas av regionstyrelsen. Detta krav ökar förutsättningarna för god beredning inför fullmäktiges beslut i ärenden som är principiella eller annars av större vikt.

Vad gäller innehållet i överenskommelsen och samverkansavtalen finns tveksamheter om grundavgiften och rätten till arvode. Vi bedömer att kopplingen mellan grundavgiften och det arbete som regionen utför är otydlig. Omfattningen av de tjänster som regionen utför är inte tillräckligt preciserad och redovisas inte på ett sådant sätt att det går att härleda att självkostnadsprincipen följs. För regionens del är det viktigt att minska risken för överskridande av självkostnadsprincipen, lokaliseringsprincipen samt förbudet mot gynnande av enskild.

I regionala utvecklingsnämndens beslut om handlingsplan och justering av kommunernas avgift är det till viss del utvecklat vilka uppgifter som ryms inom grundavgiften. Det är positivt att nämnden har arbetat med frågorna. Nämnden behöver fortsätta arbetet för att säkerställa att regionen inte överskrider den kommunala kompetensen.

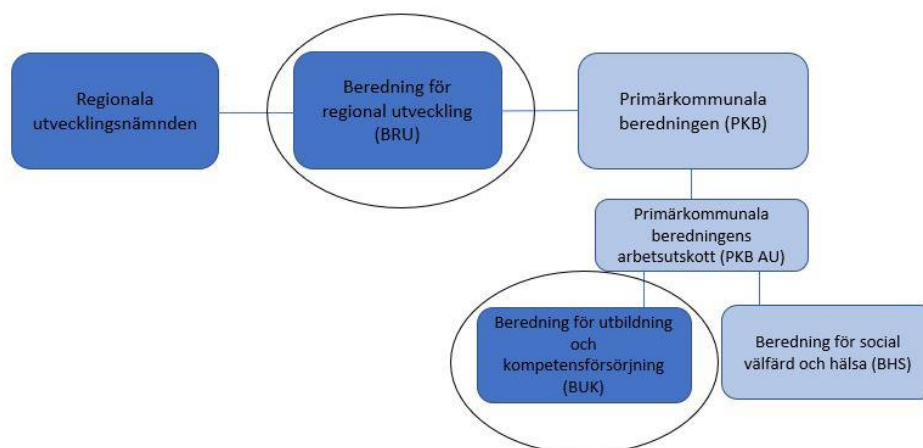
Vad gäller rätten till arvode bedömer vi att det inte är möjligt med arvode till kommunala företrädare om de inte är förtroendevalda i regionen. För att läsa mer om arvoden, se avsnittet *Arvoden i samverkansorganen*.

De särskilda samverkansavtalen som nämnden tecknat med kommunerna har vi inte bedömt inom ramen för denna granskning. En principiell fråga är om de tjänster som regionen utför åt kommunerna mot ersättning är att betrakta som köp av tjänst enligt lagen om offentlig upphandling (LOU). För regionens del handlar det om vad nämnden får sälja till kommunerna utifrån den kommunala kompetensen. Det finns ett antal rättsfall kring vad kommuner och regioner får sälja på marknaden. Gemensamt för dessa rättsfall är att domstolen säger att det krävs en helhetsbedömning i varje enskilt fall. För att kunna uttala sig om de särskilda samverkansavtalen är kommunallagsenliga behöver varje enskilt avtal analyseras.

Samverkansorganisationen för regional utveckling

Landstingsfullmäktige beslutade i november 2017 om den politiska organisationen för mandatperioden 2019-2022. Av beslutsunderlaget till ärendet framgår att det under regionala utvecklingsnämnden ska finnas ett samverkansorgan, beredning för regional utveckling. I november 2018 beslutade landstingsfullmäktige att även inrätta en beredning för utbildning och kompetensförsörjning.

Av bilden nedan framgår vilka samverkansorgan som ingår i samverkanstrukturen. Beredningen för regional utveckling och beredning för utbildning och kompetensförsörjning som är markerade med en cirkel är de två organen där regionen och kommunerna möts. Båda de två samverkansorganen ingår i regionens politiska organisation. De ljustare markerade organen, primärkommunala beredningen och dess utskott samt beredningen för social välfärd och hälsa, är primärkommunala forum.



Figur 1 Bild av samverkansorganen inom regional utveckling. Revisionskontorets bearbetning av RUN:s egen bild av samverkansorganisationen

Samtliga samverkansorgans sammanträden dokumenteras i protokoll eller minnesanteckningar, som är diarieförda i regionala utvecklingsnämndens diarium.

I beredningen för regional utveckling möts regionen och kommunerna

I beredningen för regional utveckling möts regionen och kommunerna för att bereda regionala utvecklingsfrågor. Organet är en nämndberedning till regionala utvecklingsnämnden.

Regionala utvecklingsnämnden har utsett beredningens samtliga ledamöter. Beredningen består av tretton ledamöter, varav sex är regionens egna och övriga sju ledamöter kommunernas företrädare. Beredningen har även elva ersättare. Beredningen saknade för år 2021 en beslutad uppdragsbeskrivning som beskriver beredningens uppdrag och arbetsformer.

Beredningen har hittills under år 2021 haft sex sammanträden. Av beredningens protokoll framgår att beredningen får information från nämnden om aktuella regionala utvecklingsfrågor. Beredningen beslutar även om rekommendationer till nämnden och till primärkommunala beredningen. Det kan exempelvis handla om ett remissvar eller om inriktningen för arbetet inom något av de områden överenskommelsen omfattar.

Beredningen för utbildning och kompetensförsörjning består av både region- och kommunföreträdare

I samverkansstrukturen som överenskommelsen beskriver ligger beredningen för utbildning och kompetensförsörjning under den primärkommunala beredningen. Beredningens status preciseras inte i överenskommelsen. I regionens politiska organisation finns den placerad som en beredning under regionala utvecklingsnämnden. Regionala utvecklingsnämnden har utsett beredningens ledamöter, två regionpolitiker och fem kommunala företrädare. Därför betraktar vi den som en nämndberedning under regionala utvecklingsnämnden. Beredningen har enligt överenskommelsen ett särskilt beredningssvar för frågor kopplade till utbildning och kompetensförsörjning.

Beredningen har för år 2021 en uppdragsbeskrivning som beskriver beredningens uppdrag och arbetsformer. Uppdragsbeskrivningen är fastställd av primärkommunala beredningen.

Primärkommunala beredningen är kommunernas forum

Primärkommunala beredningen är kommunernas organ för mellankommunal samverkan. Beredningens trettio ledamöter utses av länets kommuner.

Primärkommunala beredningen har själv beslutat om sin uppdragsbeskrivning, av vilken det framgår att organet är en nämndberedning enligt kommunallagen 3 kap. 5 §. Av uppdragsbeskrivningen framgår att primärkommunala beredningen ska fatta beslut om rekommendationer till kommunerna och anta yttranden till och från beredningen för regional utveckling. Av protokoll framgår att primärkommunala beredningen lämnar rekommendationer till beredningen för regional utveckling om vilka rekommendationer som ska lämnas till regionala utvecklingsnämnden.

Enligt överenskommelsen ska den primärkommunala beredningen få tjänstepersonsstöd från regionala utvecklingsförvaltningen. Av protokoll framgår att tjänstepersoner från regionala utvecklingsförvaltningen kommer till beredningen för att föredra ärenden. Enligt ett beslut av regionala utvecklingsnämndens arbetsutskott i mars 2019 har primärkommunala beredningen inte rätt att ge uppdrag till förvaltningschef. Enligt beslutet är det bara regionala utvecklingsnämnden och dess arbetsutskott som har den rätten.

Beredningen för social hälsa och välfärd är ett primärkommunalt organ

Beredningen för social hälsa och välfärd är en beredning till primärkommunala beredningen. Primärkommunala beredningen har utsett ledamöterna och beslutat om en uppdragsbeskrivning för beredningen.

Vår kommentar

Enligt kommunallagens 3 kap. 5 § är det nämnden som ska besluta om nämnden ska ha beredningar. Fullmäktige får inte besluta om att inrätta beredningar under nämnder. Mot bakgrund av att regionala nämnden inte beslutat om att inrätta beredningarna saknas det i formell mening beslut om att sådana beredningar ska vara inrättade.

Beredningen för regional utveckling saknade för år 2021 en beslutad uppdragsbeskrivning. Beredningen för utbildning och kompetensförsörjning som vi betraktar som en nämndberedning har en uppdragsbeskrivning. Uppdragsbeskrivningen är dock fastställd av primärkommunala beredningen. Vi anser att regionala utvecklingsnämnden bör besluta om sina nämndberedningars uppdrag och arbetsformer. Nämnden kan inte överlåta det till ett primärkommunalt organ utanför regionens politiska organisation.

Arvoden i samverkansorganen

Av överenskommelsen för regional utveckling framgår att regionen ska arvodera ledamöter i beredningen för regional utveckling. Enligt regionfullmäktiges arvodesregler för förtroendevalda år 2019-2022 har de kommunala företrädarna i beredningen för regional utveckling rätt till ersättning enligt reglerna. Av arvodesreglerna framgår även att det enbart är kommunernas företrädare som har arvode för uppdraget i beredningen. I en komplettering till arvodesreglerna har fullmäktige också beslutat om arvode till ledamöter i beredningen för utbildning och kompetensförsörjning. För övriga samverkansorgan utgår inget arvode från regionen.

Totalt rör det sig om arvode för nitton kommunala företrädare, varav huvuddelen inte hade förtroendeuppdrag i regionen år 2021. Sju av dessa nitton hade årsarvoden och övriga dagarvode.

Arvodesnivåer i beredningarna

Tabell 2 Översikt av årsarvoden för uppdrag i beredningsorgan. Årsarvode anges som andelar (procent) av ett helt basarvode (100 procent). Basarvodet för år 2021 är 846 360 kronor.

Beredningen för regional utveckling	Årsarvode i procent	Kommentar
Ordförande	-	Tillika ordförande i regionala utvecklingsnämnden
1:e vice ordförande från kommun	40 procent	20 procent som vice ordförande och 20 procent som ledamot.
2:e vice ordförande från kommun	30 procent	Egentligen 40 procent (20+20) men arvodet är delat med ytterligare en ledamot enligt beslut av fullmäktige.
Ledamot med delat arvode med 2:e vice ordförandearvode från kommun	30 procent	Se ovan.
Ledamot från kommun	20 procent	
Beredningen för utbildning och kompetensförsörjning	Årsarvode i procent	
Ordförande från regionen	3 procent	
Vice ordförande från regionen	1,5 procent	
Ledamot från kommun	Dagarvode	

Källa: Arvodesregler för förtroendevalda 2019-2022 fastställda i landstingsfullmäktige 2017-11-21-22 § 197, 2018-02-20 § 28. Komplettering av årsarvoden förtroendevalda 2019-2022. Regionfullmäktige 2018-11-27-28 § 201. Årsarvode utgör en procentuell andel av ett basarvode (1,0).

Vår kommentar

Av 4 kap. § 1 kommunallagen framgår att en ledamot eller ersättare i en nämndberedning inte är förtroendevald i kommunallagens mening. Detta gäller såvida de inte också är ledamöter eller ersättare i regionfullmäktige, en fullmäktigeberedning eller regionens nämnder. I annat fall saknas lagstöd för att betala arvoden till dem och det innebär risk för kompetensöverskridande för regionen.

Om regionen vill ersätta dessa personer för uppdraget i samverkansorganisationen behöver det göras med annan grund. Det ligger utanför ramarna för denna granskning att bedöma om det finns juridiska förutsättningar att göra det.

Under granskningen har vi även uppmärksammat att regionala utvecklingsnämnden till kollektivtrafikutskottet och kulturutskottet valt totalt tre personer som inte är ledamöter eller ersättare i nämnden. Enligt kommunallagens 6 kap. 42 § ska utskott bestå av ledamöter eller ersättare i nämnden. I och med att nämnden inte utsett ledamöterna i enlighet med kommunallagen bedömer vi att utskotten bör betraktas som nämndberedningar. Beslutsbefogenheter får enligt kommunallagen delegeras till utskott men inte till nämndberedningar.

Vi noterar att hälso- och sjukvårdsnämnden har gjort på motsvarande sätt vid val av ledamöter till sina utskott, utskottet för primärvård och tandvård och utskottet för funktionshinder och samverkan. Hälso- och sjukvårdsnämnden har valt totalt tre personer som inte är ledamöter eller ersättare i nämnden och som inte är valbara till nämndens utskott. Även utskottet för primärvård och tandvård och utskottet för funktionshinder och samverkan bedömer vi därför som nämndberedningar utan beslutsbefogenheter.

5. Svar på revisionsfrågor

Regionen ska samverka med kommunerna inom ramen för det regionala utvecklingsuppdraget. Vår bedömning är dock att regionstyrelsen och regionala utvecklingsnämnden inte har säkerställt att hanteringen i alla delar är förenlig med kommunallagen och ändamålsenlig.

Revisionsfråga	Bedömning	Vår kommentar
1. Har regionstyrelsen och regionala utvecklingsnämnden säkerställt att överenskommelse och samverkansavtalen med länets kommuner är förenliga med kommunallagen?		<p>Det är inte tillräckligt tydligt hur den årliga grundavgiften som kommunerna betalar till regionen för samverkan används. Det finns risk att kostnaderna inte utgår från självkostnadsprincipen. Relationen mellan kommunernas avgift och regionen kostnader behöver preciseras i syfte att minska risken för överskridande av den kommunala kompetensen.</p> <p>Reglerna i överenskommelsen om att arvode ska betalas ut till kommunala företrädare strider mot kommunallagen.</p> <p>Överenskommelse och samverkansavtal är inte beslutade av fullmäktige och har således inte heller beretts av regionstyrelsen. Vi bedömer att beslutet om överenskommelse och avtal är en principiell fråga som är förbehållet fullmäktige.</p>
2. Har regionstyrelsen och regionala utvecklingsnämnden säkerställt att samverkansorganisationen är förenlig med kommunallagen?		<p>Som framgår av kommentaren under revisionsfråga ett finns otydligheter om grundavgiften och felaktig arvodering av kommunala företrädare i samverkansorganisationen.</p> <p>Regionala utvecklingsnämnden har inte beslutat att inrätta sina nämndberedningar.</p> <p>Beredningen för regional utveckling saknar uppdragsbeskrivning. Beredningen för utbildning och kompetensförsörjning har visserligen en uppdragsbeskrivning, men den är beslutad av primärkommunala beredningen. Nämnden bör besluta om uppdragsbeskrivningar för nämndens beredningar. Det kan inte överlåtas till andra.</p>
3. Har regionstyrelsen och regionala utvecklingsnämnden säkerställt att arvoden för samverkansorganen är i enlighet med kommunallag, överenskommelse och samverkansavtal samt fullmäktiges regler för arvoden för förtroendevalda?		<p>Fullmäktiges arvodesregler för ledamöter i samverkansorgan överensstämmer inte med kommunallagens regler om vem som betraktas som förtroendevald och därigenom har rätt till arvode. Svaret på revisionsfrågan blir därför nej trots att regionala utvecklingsnämnden följt arvodesreglerna och överenskommelsen.</p>

Rekommendationer

Vi rekommenderar regionala utvecklingsnämnden att:

- Lämna förslag till beslut till fullmäktige om överenskommelse och avtal om samverkan för regional utveckling för kommande mandatperiod.
- Precisera hur grundavgiften används och utveckla formerna för ekonomisk uppföljning för att undvika risk att överskrida den kommunala kompetensen.
- Besluta om att inrätta sina nämndberedningar samt besluta om uppdragsbeskrivningar.
- Säkerställa att nämnden betalar ut arvoden på ett sätt som är förenligt med kommunallagen.
- Säkerställa att endast valbara personer väljs till nämndens utskott.

Vi rekommenderar regionstyrelsen att:

- Lämna förslag till beslut till fullmäktige om överenskommelse och avtal om samverkan för regional utveckling för kommande mandatperiod.
- Säkerställa i beredningen av arvodesregler att reglerna överensstämmer med kommunallagen, samt att tillägg i arvodesreglerna under mandatperiod finns samlat i samma dokument.

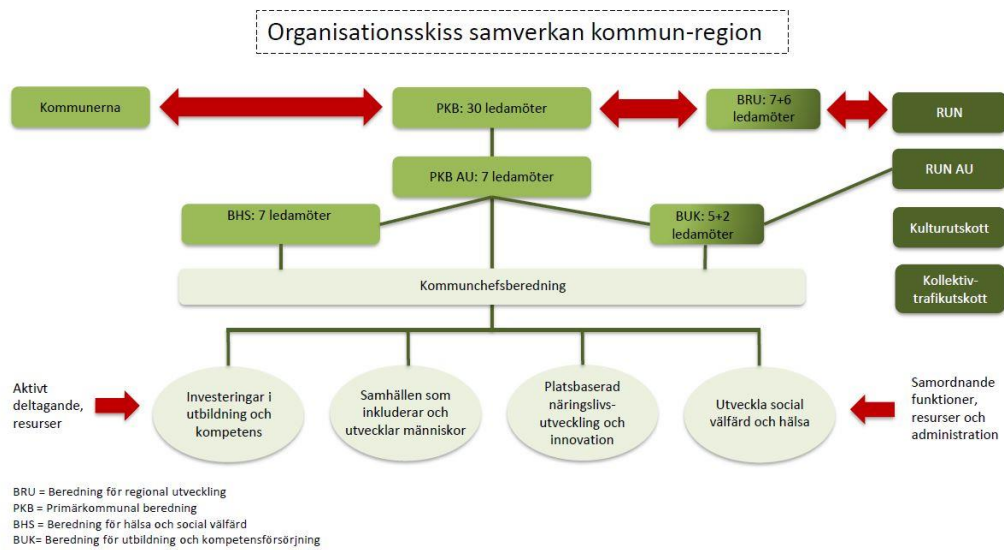
Umeå den 18 november 2021

Clara Wiklund
Certifierad kommunal revisor

Petter Bergner
Sakkunnig

Revisionskontoret
Region Västerbotten

6. Bilaga 1 Bild på samverkansorganisationen



Figur 2 Översikt beredningsorganisation för samverkan från överenskommelsen om samverkan för regional utveckling 2019-2022

7. Bilaga 2 Dokument- och ärendeöversikt

- Överenskommelse om samverkan för regional utveckling 2019-2022 inklusive samverkansavtal mellan Region Västerbotten och länets kommuner (18RV0317, RUN 332-2019, RUN 347-2019)
- Förtroendemannaorganisation 2019-2022 (VLL 2035-2017)
- Reglemente för regionala utvecklingsnämnden, RF 2020-04-21 § 45
- Reglemente för regionstyrelsen
- Arvodesregler för förtroendevalda mandatperioden 2019-2022 (VLL 2060-2017) LTF 171121-22 § 197 och LTF 180220 § 28 (VLL 2323-2018)
- Regionala utvecklingsnämndens protokoll 2019-2021
- Protokoll beredningen för regional utveckling 2020-2021
- Primärkommunala beredningens protokoll 2020-2021
- Uppdragsbeskrivningar primärkommunala beredningen, beredningen för social hälsa och välfärd (RUN 420-2019) samt för beredning för utbildning och kompetensförsörjning
- Handlingsplan 2020 och avgifter för samverkan år 2021 (RUN 221-2020)
- Uppdragsdirektiv och rapport – Kartlägga vilka frågor som är primärkommunal karaktär och hur man skapar former för samverkan med kommunerna i regionen (VLL 1092-2017)
- Halvtidsutvärdering av samverkan, finansiering av samverkan per kommun 2020 och 2021 och PM Samverkansavtal utanför överenskommelse (RUN 364-2020)