



LULEÅ

2016 -03- 10

Dnr. 1276-16

Attensum

Granskning av NRF:s uppgifter och ansvar

Norrandstingens regionförbund

Attensum AB
Joakim Eriksson

Attensum

Sammanfattning

lakttagelser och bedömning

Den första delen av granskningen har inriktats mot om förbundsdirektionen vidtagit tillräckliga åtgärder i syfte att tydliggör ansvarsförhållanden mellan Norrlandstingens regionförbund (NRF) och Västerbottens läns landsting för RCC Norr. Följande revisionsfrågor har besvarats:

- Är det i förbundsordningen tydliggjort vilket ansvar NRF har för RCC Norr?
- Är det i förbundsordningen tydliggjort att NRF får träffa avtal med Västerbottens läns landsting för drift av RCC Norr?
- Vilka risker det finns för förbundet i avtalet med Västerbottens läns landsting för drift av RCC Norr:
 - Risker ur ett avtalsperspektiv?
 - Risker utifrån Lagen om offentlig upphandling?

Den andra delen av granskningen har varit en översiktlig granskning av förbundsordningen. Följande revisionsfråga har besvarats:

- Överensstämmer förbundsordningen med bestämmelserna i kommunallagen?

Min bedömning är att förbundsdirektionens åtgärder är tillräckliga. NRF:s verksamhetsansvar är tydligare och det framgår även att NRF har befogenhet att träffa avtal avseende RCC Norr med för medlemmarna bindande verkan.

De föreligger en avtalsmässig risk på grund av att avtalet är ensidigt. Risker kan inte betecknas som stor men parterna bör beakta att det tydligt framgår i avtalsförhållandet att de agerar som fristående avtalsparter. Jag ser inte längre någon risk för att avtalet med Västerbottens läns landsting eller regionvårdavtalet strider mot lagen om offentlig upphandling.

Den andra delen av granskningen är en översiktlig granskning av förbundsordningen och om denna överensstämmer med bestämmelserna i kommunallagen.

Enligt min bedömning överensstämmer förbundsordningen med kommunallagen, däremot rekommenderas att den förtydligas på några punkter.

Rekommendationer

Mot denna bakgrund rekommenderas NRF följande:

- NRF bör föreslå medlemslandstingen att förtydliga förbundsordningen enligt punkt E.2 nedan.
- NRF bör enligt min mening överväga om det nuvarande upplägget i Avtalet är värt risken för jämkning i framtiden på grund av att avtalet är ensidigt.

Attensum

Innehållsförteckning

A.	INLEDNING	4
A.1	BAKGRUND.....	4
A.2	SYFTE OCH REVISIONSFRÅGOR.....	4
A.3	REVISIONSKRITERIER.....	5
A.4	METOD OCH GENOMFÖRANDE.....	5
B.	ÄR ANSVARET FÖR RCC NORR FÖRTYDLIGAT?	5
B.1	BESKRIVNING.....	5
B.2	BEDÖMNING.....	5
C.	FÅR NRF TRÄFFA AVTAL OM RCC NORR?	6
C.1	BESKRIVNING.....	6
C.2	BEDÖMNING.....	6
D.	FINNS DET RISKER MED AVTALET OM RCC NORR?	6
D.1	BESKRIVNING.....	6
D.1.1	<i>Avtal</i>	6
D.1.2	<i>Lagen om offentlig upphandling</i>	7
D.2	BEDÖMNING.....	7
D.2.1	<i>Avtal</i>	7
D.2.2	<i>Lagen om offentlig upphandling</i>	8
E.	ÖVERENSSTÄMMELSE MED KOMMUNALLAGEN?	8
E.1	BESKRIVNING.....	8
E.2	BEDÖMNING.....	9
F.	AVSLUTNING	9

Attensum

A. Inledning

A.1 Bakgrund

Landstingen i Norrbotten, Västerbotten och Västernorrland samt Region Jämtland Härjedalen har sedan år 2005 ett kommunalförbund med direktion som heter Norrlandstingens regionförbund (NRF). Förbundet har i uppdrag från landstingen respektive regionen att teckna avtal för region- och rikssjukvård samt samordna ett antal processer inom hälso- och sjukvård, tandvård forskning m.m. Principen är att de fyra medlemmarna i NRF kommer överens om gemensamma frågor och därefter har respektive landsting och region ansvar att implementera i den egna organisationen.

En granskning år 2013 visade att ansvaret för Regionalt cancercentrum norr (RCC Norr) mellan Norrlandstingens regionförbund (NRF) och Västerbottens läns landsting behövde förtydligas

Mot bakgrund av iakttagelser i granskningen rekommenderade revisorerna att förbundsdi- rektionen skulle verka för att förbundsordningen blev tydligare inom följande områden:

- I frågan om att RCC Norr var en del av NRF.
- I frågan om i vilka avseenden NRF hade ett verksamhetsansvar för RCC Norr enligt 6 kap 7 § i kommunallagen.
- I frågan om mandat för NRF att träffa avtal med Västerbottens läns landsting för drift av RCC Norr.

Därutöver rekommenderade revisorerna att förbundsdi rektionen skulle säkerställa att:

- Avtal med Västerbottens läns landsting avseende drift av RCC Norr var tydligt med vilka åtagande landstinget hade, vilket ansvar detta medförde, frågor om finansie- ring samt att avtal i övrigt innehöll villkor som vid beställning från extern utförare.

Med anledning av revisorernas granskning anlätade förbundsdi rektionens kansli en konsult som tog fram ett förslag till ny förbundsordning. Under år 2014 och 2015 har medlems- landstingens fullmäktige beslutat om en reviderad förbundsordning för NRF.

A.2 Syfte och revisionsfrågor

Den första delen av granskningen har varit inriktad mot om förbundsdi rektionen vidtagit tillräckliga åtgärder i syfte att tydliggör ansvarsförhållanden mellan förbundet och Västerbottens läns landsting för RCC Norr. Följande revisionsfrågor har besvarats:

- Är det i förbundsordningen tydliggjort vilket ansvar NRF har för RCC Norr?
- Är det i förbundsordningen tydliggjort att NRF får träffa avtal med Västerbottens läns landsting för drift av RCC Norr?
- Vilka risker det finns för förbundet i avtalet med Västerbottens läns landsting för drift av RCC Norr:
 - Risker ur ett avtalsperspektiv?
 - Risker utifrån Lagen om offentlig upphandling?

Den andra delen av granskningen är en översiktlig granskning av förbundsordningen. Följ- ande revisionsfråga har besvarats:

Attensum

- Överensstämmer förbundsordningen med bestämmelserna i kommunallagen?

I granskningens båda delar ingår att föreslå rekommendationer med utgångspunkt av identifierade iakttagelser.

A.3 Revisionskriterier

Granskningens revisionskriterier har utgjorts av:

- Kommunallagen
- Lagen om offentlig upphandling
- Förbundsordning för NRF, 2015-05-21
- Avtal mellan Västerbottens läns landsting och NRF avseende drift av RCC Norr, 2015-09-21

A.4 Metod och genomförande

Granskningen har baserat sig huvudsakligen på dokumentstudier och intervjuer. Intervjuer har genomförts med företrädare för förbundets kansli, RCC Norr och regionvården i Västerbottens läns landsting. Dokumentstudierna utgår i första hand från respektive landstings beslut, förbundsordningen, årsredovisningar, styr- och uppföljningsdokument samt avtal.

B. Är ansvaret för RCC Norr förtydligt?

I avsnittet nedan svarar vi på frågan om det i förbundsordningen är tydliggjort vilket ansvar NRF har för RCC Norr.

B.1 Beskrivning

Av förbundsordningen framgår följande beträffande RCC:

"Regionförbundet har följande huvuduppgifter:

- *Utgör den politiska ledningen för RCC Norr*
- *Verksamhetsansvarig för den verksamhet som bedrivs av RCC Norr.*
- *Besluta om regional utvecklingsplan för cancervården i norra regionen*
- *Besluta om regional nivåstruktureringsplan för cancervården i norra regionen*
- *Förbundet har rätt att med bindande verkan för medlemslandstingen ingå avtal rörande RCC Norrs verksamhet."*

Av intervjuerna har framgått:

NRF har ansvar för leveransen för RCC norr samt rätt att sluta avtal om själva driften. Samtliga landsting har godkänt den nya förbundsordningen.

B.2 Bedömning

Förbundsordningen är godkänd av samtliga medlemmar. Av förbundsordningen framgår nu att NRF har verksamhetsansvaret för RCC Norr. Dock kvarstår otydligheten med att NRF utgör politisk ledning för NCC Norr.

Attensum

C. Får NRF träffa avtal om RCC Norr?

I avsnittet nedan granskar vi om det i förbundsordningen är tydliggjort att NRF får träffa avtal med Västerbottens läns landsting om drift av RCC Norr

C.1 Beskrivning

Det är tydliggjort i den nya förbundsordningen att NRF får träffa avtal med Västerbottens läns landsting för drift av RCC Norr.

Av förbundsordningen framgår att:

"Förbundet har rätt att med bindande verkan för medlemslandstingen ingå avtal rörande RCC Norrs verksamhet"

C.2 Bedömning

Av förbundsordningen framgår nu att medlemmarna har godkänt att NRF får träffa avtal med annan rörande RCC Norr. Enligt min bedömning omfattar detta även driften av RCC Norr. Mot denna bakgrund är det enligt min mening tydliggjort att NRF får träffa avtal med Västerbottens läns landsting för drift av RCC Norr.

D. Finns det risker med avtalet om RCC Norr?

I avsnittet nedan granskar vi vilka risker det finns för NRF i avtalet med Västerbottens läns landsting för drift av RCC Norr och utifrån lagen om offentlig upphandling (LOU).

D.1 Beskrivning

D.1.1 Avtal

Av intervjuerna har framgått:

- De ekonomiska ramarnas tydlighet har ökat. Större budgetposter har förtydligats och ekonomin har skiljts från Västerbottens läns landstings ekonomi.
- Det är förbundsdirektionen som beslutar om de ekonomiska ramarna. Direktionen beslutar även om verksamhetsplanen.
- I det fall Västerbottens läns landsting anser att verksamheten inte kan bedrivas enligt verksamhetsplanen och inom de ekonomiska ramarna kan landstinget begära samråd enligt avtalet. Om inte en lösning nås har landstinget rätt säga upp avtalet. Uppsägningstiden är 12 månader.
- Beslut om budget och verksamhetsplan fattas av direktionen i december år 1 och skall börja gälla från år 2. Den ekonomiska ramen är ca 20 mnkr.
- Chefen för RCC Norr arbetar nära NRF och samråder ofta. I styrgruppen finns representanter från samtliga medlemslandsting och samråd kan ske om någon fråga dyker upp gällande avtalet. Arbetsordningen beskriver processen på ett utförligt sätt.

Attensum

D.1.2 Lagen om offentlig upphandling

Utdrag ur rapport "Tydliggörande av NRF:s ansvar och befogenheter" som förbundsdirektören beställde från PWC med anledning av revisorernas granskning år 2013:

"Slutsats

Teckalkriterierna gäller oavsett i vilken riktning transaktionen går. Det betyder att det är oväsentligt om NRF köper av ett medlemslandsting eller om medlemslandsting köper av NRF.

Medlemslandstingen utövar kontroll över NRFs verksamhet i och med att medlemslandstingens fullmäktige var för sig i separata beslut ska fastställa förbundsordningen och godkänna ändringar av den samt tillsätter förbundsdirektionen genom att utse ledamöter och ersättare. Vardera medlemslandstinget kan därmed konstateras utöva kontroll över NRF såsom över sin egen verksamhet och uppfyller därmed kontrollkriteriet.

NRFs verksamhet är uteslutande riktad mot medlemslandstingen (ägarlandstingen) och verksamheten bedrivs tillsammans med medlemslandstingen vilket också medför att verksamhetskriteriet är uppfyllt för resp. medlemslandsting.

NRFs avtal med VLL eller annat medlemslandsting om köp av tjänster omfattas således inte av LOUs bestämmelser, enligt PwCs bedömning. Eftersom såväl kontroll-, som verksamhetskriteriet är uppfyllt utgör dessa avtal inte kontrakt i LOUs mening".

Av 2 kap. 10 a § lagen om offentlig upphandling framgår följande:

"Med kontrakt enligt 10 § avses dock inte avtal som sluts mellan en upphandlande myndighet och en juridisk person eller en gemensam nämnd enligt kommunallagen (1991:900), om

- *1. den upphandlande myndigheten utövar en kontroll över den juridiska personen eller den gemensamma nämnden som motsvarar den som den utövar över sin egen förvaltning, och*
- *2. den juridiska personen eller den gemensamma nämnden bedriver huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med den eller de myndigheter som kontrollerar den."*

D.2 Bedömning

D.2.1 Avtal

Om ett avtal är för ensidigt kan det under viss förutsättning jämkas enligt 36 § avtalslagen "Avtalsvillkor får jämkas eller lämnas utan avseende, om villkoret är oskäligt med hänsyn till avtalets innehåll, omständigheterna vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt."

Ett för ensidigt avtal kan därför jämkas om det kan bedömas som oskäligt under viss förutsättning.

Attensum

Av 2.2. Avtalet framgår att "Norrlandstingens uppdrag till Västerbottens läns landsting att driva verksamheten vid Regionalt cancercentrum Norr, inom angivna ekonomiska ramar och enligt de styrdokument som beslutas i Förbundsdirektionen, dess arbetsutskott och styrgruppen för RCC Norr."

Sammantaget skulle detta kunna tolkas som att Västerbottens läns landsting är skyldigt att utföra vad NRF bestämmer för de pengar som NRF bestämmer och de kan inte säga upp avtalet till upphörande före nästa år.

Mot denna bakgrund menar jag att ensidigt avtal innebär risk för jämkning. NRF bör enligt min mening överväga om det nuvarande upplägget i Avtalet är värt risken för jämkning i framtiden. Risken kan inte betecknas som stor men parterna bör beakta att det tydligt framgår i avtalsförhållandet att de agerar som fristående avtalsparter.

D.2.2 Lagen om offentlig upphandling

Jag delar PWC:s uppfattning. Det verkar inte finnas risk för att Förbundets köp av drift av RCC Norr från Västerbottens läns landsting strider mot lagen om offentlig upphandling.

E. Överensstämmelse med kommunallagen?

I avsnittet nedan granskar vi översiktligt om förbundsordningen i övrigt överensstämmer med bestämmelserna i kommunallagen.

E.1 Beskrivning

Av förbundsordningen framgår bl.a. följande:

1. Regionförbundet ska vara samverkansorgan i norra sjukvårdsregionen för Norrlandstingen i syfte att tillvarata och utveckla gemensamma intressen inom hälso- och sjukvård, utbildning och forskning och därmed sammanhängande verksamheter. Förbundsordningen utgör tillika regionavtal, d.v.s. ett för landstingen gemensamt och övergripande ramavtal om samverkan om hälso- och sjukvård och annan verksamhet i enlighet med Riksavtal för utomlänsvård. Förbundsordningen ska kompletteras och preciseras med ett avtal om regionvård.
2. Under uppsikt och kontroll framgår
 - a. Kontrollera att remittering sker till de överenskomna utförarna och årligen återrapportera till förbundsdirektionen
3. Regionförbundet har följande huvuduppgifter:
 - a. Utgör den politiska ledningen för RCC Norr
4. Folkhälsa
 - a. Ta fram strategiskt underlag för folkhälsoinriktade åtgärder i ett Norrlandsperspektiv
5. Utbildning och forskning
 - a. Medverka till avtal om nyttjande av ALF- och TUA medlen
 - o Medverka till regionövergripande planering för verksamhetsförlagd utbildning och handledning samt det regionala behovet av utbildningsplatser

Attensum

De intervjuade uppfattar att förbundsordningen stämmer överens med kommunallagen.

E.2 Bedömning

Nedan bedöms omständigheter som är numrerade i Beskrivning ovan.

1a "Och därmed sammanhängande verksamhet" är en formulering som innebär att förbundet utöver den angivna preciserade verksamheten också kan bedriva annan verksamhet. Hade NRF varit ett bolag hade formuleringen stridit mot kommunallagen eftersom landstinget måste begränsa bolagen så att de inte kan bedriva verksamhet som strider mot den kommunala kompetensen. Ett Kommunalförbund är liksom en kommun begränsad direkt av kommunallagen till att hålla sig inom den kommunala kompetensen. Formuleringen "och därmed sammanhängande verksamhet" är förmodligen därför inte lagstridig men det rekommenderas att den tas bort för att undvika tveksamheter om förbundets verksamheter i framtiden.

1b Det är enligt min mening otydligt om regionavtalet är en del av förbundsordningen. Vad menas med komplettera? Punkten bör förtydligas

2 Vad menas med "överenskomna utförarna"? Enligt min mening är det otydligt. Enligt de intervjuade fattar förbundsdirektionen beslut och därefter träffas avtal med utförarna. Begreppet bör därför tas bort. Det finns egentligen inte något som skiljer dessa utförare från andra i juridisk mening.

3. Det är enligt min mening fortfarande oklart vad som menas med den politiska ledningen. Begreppet den politiska ledningen i detta sammanhang bör definieras

4. Folkhälsa finns med som en uppgift men folkhälsa omfattas inte av syftet med NRF, se ovan. Folkhälsa bör enligt min mening finnas med i det inledande syftet varför skall NRF annars bedriva verksamheten?

5. När NRF "medverkar" innebär det att vara bollplank enligt de intervjuade. NRF är enligt uppgift inte en del i förhandlingen. Enligt min mening är egentligen begreppet bistå lämpligare.

Övrigt

Ibland används begreppet utförare ibland leverantörer. Skall enligt de intervjuade vara samma sak. Man bör använda samma begrepp om man menar samma sak.

Mot denna bakgrund bedömer jag förbundsordningen är i enlighet med kommunallagen. Dock finns ett antal otydligheter som bör förtydligas.

F. Avslutning

Den första delen av granskningen har inriktats mot om förbundsdirektionen vidtagit tillräckliga åtgärder i syfte att tydliggör ansvarsförhållanden mellan förbundet och Västerbottens läns landsting för RCC Norr. Min bedömning är att förbundsdirektionens åtgärder är tillräckliga. NRF:s verksamhetsansvar är tydligare och det framgår även att NRF har befogenhet att träffa avtal avseende RCC Norr med för medlemslandstingens bindande verkan.

Den andra delen av granskningen är en översiktlig granskning av förbundsordningen och om denna överensstämmer med bestämmelserna i kommunallagen.

Attensum

Enligt min bedömning överensstämmer förbundsordningen med kommunallagen, däremot rekommenderas att den förtydligas på några punkter.

Göteborg den 30 november 2015

Joakim Eriksson

Attensum AB