

Regionstyrelsens styrning och uppsikt av Kommunalförbundet Svenskt Ambulansflyg (KSA)

Region Västmanland

Förstudie
September 2023



*Magdalena Bergfors
Sofie Plomér Sundqvist*

Innehållsförteckning

1.	Inledning	3
2.	Kommunalförbund	5
3.	Resultat	8
4.	Sammanfattning	13

1

Inledning

Inledning

Bakgrund

Kommunalförbundet Svenskt Ambulansflyg (KSA) bildades 2016 och Sveriges samtliga 21 regioner är medlemmar i kommunalförbundet. KSA är organiserat i ett förbundsfullmäktige, förbundsstyrelse och en verksamhet som leds av förbundsdirektör. Kansliet finns i Umeå. Beredskapsbaser finns i Umeå, Stockholm/Arlanda och Göteborg/Landvetter och bemannas dygnet runt. Av förbundsordningen (3 § Ändamål, uppgifter) framgår följande:

“Förbundets ändamål är att bedriva luftfartsverksamhet och för medlemmarna tillhandahålla ambulansflyg samt samordna och koordinera densamma. I ansvaret ingår att via egen regi eller utkontraktering omhänderta den operativa driften av såväl ambulansflyg som beställnings- och koordineringscentral. Förbundet skall även i övrigt verka för utveckling av förbundets verksamhet.”

Sedan förbundets bildande har förbundets revisorer haft synpunkter på hur verksamheten har bedrivits. Som exempel kan nämnas:

- I revisionsberättelsen 2016 kritiserade revisorerna styrelsen för att verksamheten inte bedrivits på ett ekonomiskt och ändamålsenligt sätt och inte heller med tillräcklig intern kontroll.
- I revisionsberättelsen 2020 riktade revisorerna en anmärkning mot styrelsen för att verksamheten ej bedrivits på ett ändamålsenligt och från ekonomiskt synpunkt tillfredsställande sätt samt för bristerna i den interna kontrollen.
- I revisionsberättelsen 2021 riktade revisorerna allvarlig kritik mot styrelsens interna kontroll och ekonomistyrning.

Mot bakgrund av dessa återkommande problem inom KSA har revisorerna i Region Västmanland, utifrån en bedömning av väsentlighet och risk, beslutat att genomföra en förstudie av hur regionstyrelsen i Region Västmanland har agerat i och gentemot KSA vad gäller styrning och uppsikt.

Syfte och frågeställningar

Förstudien syftar till att vara en fördjupad risk- och väsentlighetsanalys inom området och att revisorerna ska få ett underlag för att kunna ta beslut om behov av eventuell fördjupad granskning ska genomföras inom området. Följande frågor ska utredas/belysas:

1. Vilka instruktioner har regionens företrädare i KSA haft?
2. Vilken återrapportering har skett till regionstyrelsen?
3. Vad visar regionstyrelsens protokoll? Vilka frågor har behandlats och vilka beslut eller ställningstaganden har regionstyrelsen fattat?
4. Hur har styrelsen följt och tagit del av utvecklingen av KSA?

Fråga 1 besvaras i avsnittet *Regionens styrning av kommunalförbundet*. Övriga frågor besvaras i avsnittet *Regionens uppsikt över förbundet*.

Avgränsning

Förstudien avgränsas till regionstyrelsen och dess styrning och uppsikt rörande KSA under perioden 2020 till 2023.

Metod

Förstudien har skett genom analys av relevanta styrande och uppföljande dokument, regionstyrelsens protokoll under perioden 2020 till 2023 samt övriga relevanta underlag som rör Region Västmanlands deltagande i KSA.

Intervjuer har genomförts med Region Västmanlands ledamot och ersättare i KSA:s förbundsfullmäktige, Sjukvårdsregion Mellansveriges representant i KSA:s förbundsstyrelse samt med regionstyrelsens ordförande. De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Rapporten har kvalitetssäkrats av Bo Rehnberg, certifierad kommunal revisor, enligt PwC:s rutiner för kvalitetssäkring.

2

Kommunalförbund

Vad är ett kommunalförbund och hur regleras det?

Bildande och organisation

Av 3 kapitlet 8 § kommunallagen (KL) framgår att kommuner och regioner får bilda kommunalförbund och lämna över vården av kommunala angelägenheter till sådana förbund. Bildandet av och verksamheten i ett kommunalförbund regleras i 9 kapitlet 1-18 §§ KL. Kommunalförbundet är en offentligrättslig juridisk person med egen rättskapacitet, fristående från medlemmarna, ofta sägs kommunalförbundet vara en slags specialkommun.

Av betänkandet *Vital kommunal demokrati* (SOU 2012:30) framgår att kommunalförbundet blir huvudman för de frågor som medlemmarna flyttar över dit. Efter överlämnandet faller dessa frågor utanför medlemmarnas kompetens. Medlemmarna i ett kommunalförbund har alltså inte någon direkt politisk påverkan på förbundets löpande verksamhet.

Organisatoriskt är ett kommunalförbund uppbyggt på i princip samma sätt som en kommun eller en region. Ett kommunalförbund kan organiseras på två olika sätt. I den ena formen styrs förbundet av fullmäktige, som utser en förbundsstyrelse och eventuella övriga nämnder. Förbundsfullmäktige utövar uppsikt över förbundets samlade verksamhet. Den andra möjliga formen innebär att en så kallad direktion utses. Direktionen har ansvar för såväl beredandet, beslutandet och verkställandet av ärenden. Även ett kommunalförbund med direktion kan ha nämnder.

Ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen väljs av förbundsmedlemmarnas respektive fullmäktige enligt vad som anges i förbundsordningen, som ska antas av medlemmarnas fullmäktige. Varje förbundsmedlem ska vara representerad i den beslutande församlingen, det vill säga förbundsfullmäktige eller direktionen, med minst en ledamot och en ersättare. Antalet ersättare ska vara lika många som antalet ledamöter.

Förbundsmedlemmarnas uppsikt

Av 6 kapitlet 1 § KL framgår att kommun-/regionstyrelsen ska ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana kommunalförbund som kommunen eller regionen är medlem i.

Kommunalförbundets fristående ställning kan hanteras genom att medlemmarna i förbundsordningen ges rätt att ta in föreskrifter om styrmedel och styrsystem. Förbundsordningen ska exempelvis ange om en medlem ska ha rätt att väcka ärenden i den beslutande församlingen samt medlemmarnas styrning av och insyn i förbundets ekonomi och verksamhet.

Kommunalförbundet Svenskt Ambulansflyg och dess styrande dokument

Beskrivning av organisationen

Kommunalförbundet Svenskt Ambulansflyg är Sveriges enda kommunalförbund med samtliga 21 regioner som medlemmar. Förbundet är organiserat likt en mindre kommun med ett förbundsfullmäktige bestående av ledamöter och ersättare från respektive medlem samt en förbundsstyrelse med representanter från de sex sjukvårdsregionerna. Ledamöter och ersättare väljs för en mandatperiod om fyra år. Fullmäktige väljer vid sitt första sammanträde under mandatperioden en ordförande och två vice ordförande för resterande del av perioden.

Styrelsen består av minst sju ledamöter och sju ersättare. Styrelsen utser inom sig ordförande och vice ordförande. Sjukvårdsregion Mellansveriges representant, som även är oppositionsråd i Region Västmanland, innehar rollen som förste vice ordförande i förbundsstyrelsen.

Verksamheten leds av en förbundsdirektör. Underställd denne finns en biträdande förbundsdirektör och accountable manager som ansvarar för luftfartsverksamheten och centrala kanslifunktioner. Vårdgivaruppdraget med sjuksköterskor tillhandahålls av de tre vårdgivande regionerna Region Västerbotten, Region Uppsala och Västra Götalandsregionen. Samarbetet regleras via ett samarbetsavtal om medicinskt innehåll som är gällande till och med den 31 december 2023.

Styrande dokument och åtgärdsplan

Förbundsfullmäktige har 2022-12-08 (§ 47) beslutat om *Riktlinjer för styrande dokument* som har till syfte att öka tydligheten i användandet och utförandet av styrande dokument.

Fullmäktige har därtill beslutat om följande styrdokument:

- *Förbundsordningen* (2022-02-10, § 7)
- *Fördelningsmodell* (2022-02-10, § 7)
- *Verksamhetsplan och budget 2023 med plan för 2024 och 2025* (2022-06-30, § 23)
- *Reglemente Kommunalförbundet Svenskt Ambulansflyg (KSA)* (2022-10-13, § 35)
- *Arbetsordning för förbundsfullmäktige* (2022-12-08, § 46)
- *Verksamhetspolicy* (2023-04-13, § 12)

Förbundsfullmäktige har även beslutat 2022-12-08 (§ 45) att underskottet för 2022 med hänsyn till synnerliga skäl ska regleras av kommunalförbundet under en period på 10 år. Av ärendet framgår även att förbundsstyrelsen 2022-09-10 beslutade att informera förbundsfullmäktige om föreslagna åtgärder för ekonomi i balans 2022, att informera och förankra åtgärderna på regionledningsnivå samt att bjuda in till medlemsråd. Ekonomidirektörsnätverket har även avlagt ett ställningstagande som ligger till grund för styrelsens förslag om återställande av underskott.

3

Resultat

Regionens styrning av kommunalförbundet

Förbundsordning

Av kommunallagen framgår att det vilar på förbundets medlemmar att besluta om en förbundsordning. Förbundsordningen ska fastställas av förbundsmedlemmarnas fullmäktige.

Inom ramen för förstudien har vi tagit del av förbundsordning för Kommunalförbundet Svenskt Ambulansflyg (KSA). Vi noterar att den är daterad 2022-02-10.

Förstudien visar att kommunalförbundets förbundsordning har beslutats av Region Västmanlands fullmäktige 2022-04-26 (§ 50).

Förbundsordningens innehåll

I kommunallagen beskrivs på övergripande nivå vad förbundsordningen ska innehålla. Bland annat ska förbundsordningen reglera följande områden:

- Kommunalt ändamål
- Förbundets organisation
- Förbundsmedlemmarnas styrning av och insyn i förbundets ekonomi och verksamhet
- Riktlinjer för förbundets budgetprocess
- Förbundsmedlemmarnas andelar i förbundets tillgångar och skulder
- Fördelning av förbundets kostnader mellan medlemmarna
- Förfarande vid förbundsmedlems utträde ur förbundet
- Förfarande vid förbundets likvidation och upplösning

Förstudien visar att förbundsordning innehåller de delar som anges i kommunallagen.

Följande har noterats i förbundsordningen:

- Förbundsordningen säkerställer att ledamöter i förbundsfullmäktige utses av medlemmarna.
- Förbundet ska - inför beslut av om principiella verksamhetsförändringar - samråda med förbundsmedlemmarna.
- Förbundet ska inhämta medlemmarnas godkännande i frågor av principiell beskaffenhet eller av större vikt. I förbundsordningen ges exempel på olika typer av ärenden.
- Ärenden i förbundsfullmäktige får bland annat väckas av förbundsmedlem genom regionstyrelse eller regionfullmäktige.
- Förbundet ska årligen samråda med medlemmar avseende nästkommande års budgetförslag. I förbundsordningen preciseras när i tid detta ska ske.
- Förbundsstyrelsen ska avlämna de rapporter över verksamheten som medlem i förbundet efterfrågar.
- Förbundet ska debitera medlemmarna för utförda tjänster enligt självkostnadsprincipen.

Regionens styrning av kommunalförbundet

I bilaga till förbundsordningen återfinns förbundets fördelningsmodell, vilken redogör för faktureringen till medlemmar. Av modellen framgår att 70 % av kommunalförbundets intäkter ska faktureras per flygtimme eller annan grund och att resterande 30 % av intäkterna ska faktureras med en särskild avgift. Den särskilda avgiften fördelas per medlem med ett nyckeltal bestående av länets geografiska yta (55 %) och invånarantal (45 %). Den särskilda avgiften är maximerad till ett takbelopp per flygtimme och beräknas på följande sätt: 30 % av intäktsbudgeten dividerat med antal budgeterade flygtimmar multiplicerat med 154 %. Om en regionens beräknade kostnad överstiger takbeloppet per flygtimme ska den överskjutande delen av avgiften fördelas mellan de regioner som har en särskild avgift per flygtimme som understiger takbeloppet. Fördelningsmodellen gäller till och med den 31 december 2023 och modellen genomgår därför en fördjupad översyn under 2023.

I tabellen redovisas Region Västmanlands avgifter till KSA (tkr) för 2021 och 2022.

	Särskild avgift	Upptstarts-kostnad	Flyg-kostnad	Avtal SSK/MK*	Total kostnad
2021	943	1 005	0	120	2 068
2022	941	0	1 312	773	3 026

*Samverkansavtal mellan Region Västerbotten, Region Uppsala och Västra Götalandsregionen avseende vårdgivaruppdraget med sjuksköterskor.

Intervjuer

De intervjuade verifierar att medlemmarnas styrning av förbundet främst skett genom förbundsordningen inklusive fördelningsmodellen.

Det uppges inte finnas något behov av att anta ytterligare styrdokument då möjligheterna till styrning beskrivs som tämligen begränsade utifrån att samtliga regioner måste fatta samma beslut.

Regionens avgifter till förbundet anses även som små jämfört med andra regioner och andra verksamheter. Av intervjuer framgår att regionens företrädare i KSA inte har fått några instruktioner från regionstyrelsen eller regionfullmäktige.

Regionens uppsikt över förbundet

Protokoll

Av regionstyrelsens protokoll för åren 2020 till 2023 framgår följande beslutsärenden:

- Nämndinitiativ avseende kommunalförbundets utveckling framlades 2021-04-27 (§ 120). Styrelsen gav regiondirektören i uppdrag att bereda frågan och återkomma med förslag till vidare hantering.
- Återrapport kring nämndinitiativet presenterades 2021-09-07 (§ 205). Styrelsen bedömde initiativet som besvarat.
- Förslag till revidering av förbundsordning för KSA godkänns 2021-12-14 (§318) och överlämnas till kommunalförbundet.
- Regiondirektören ges i uppdrag 2022-02-01 (§ 7) att senast under kvartal 4 2022 återrapportera kring uppstarten av KSA. Operativ driftstart inleddes i november 2021.
- Styrelsen föreslår 2022-04-05 (§ 109) att fullmäktige ska godkänna redovisat förslag till förbundsordning för KSA. Regionfullmäktige antog förbundsordning 2022-04-26 (§ 50).
- Styrelsen godkänner 2022-12-14 (§ 302) regiondirektörens återrapport avseende driftstarten av KSA. Rapporten läggs till handlingarna.

Utöver detta har regionstyrelsen tagit del av handlingar från kommunalförbundet under punkten "anmälningsärenden", såsom förbundets budget 2021 med plan för 2022 och 2023, årsredovisning för 2020 och 2021, revisionsrapport avseende förbundets delårsrapport 2021 och protokoll från flertalet av förbundsstyrelsens sammanträden. Att regionstyrelsen tagit del av årsredovisning för 2022 framgår inte av protokollen.

Regionstyrelsen har även 2022-02-01 (§ 5) fått muntlig information av den tillförordnade förbundsdirektören om kommunalförbundets uppstart och verksamhet.

Års- och delårsbokslut

I regionstyrelsens uppdrag ingår att fortlöpande informera regionfullmäktige om regionens samlade verksamhet. Detta sker i första hand genom regionens årsredovisning och delårsrapport.

I Region Västmanlands årsredovisningar för åren 2020 till 2022 redovisas regionens långfristiga fordringar, andelsinnehav, nominellt värde och bokfört värde för kommunalförbundet. 2020 uppgick fordringarna till 1,9 mnkr, ökade till 15,0 mnkr året därpå och har sedan dess varit detsamma. Andelsinnehavet uppgår till 2,7 % under perioden. Nominella värdet och bokföringsvärdet ökade från 200 tkr under 2020 till 262 tkr året därpå och har sedan dess varit detsamma.

Kommunalförbundet följs inte upp i regionens delårsrapport per april 2020 till 2023 eller per augusti 2020 till 2022 med undantag för delårsrapporten per augusti 2021 där den ökande långfristiga utlåningen kommenteras.

Regionens uppsikt över förbundet

Regionfullmäktige och revisionsberättelse

Av förbundsordning från 2022 framgår att frågan om ansvarsfrihet för förbundsstyrelsen ska beslutas av förbundsfullmäktige. Revisionsberättelsen ska även lämnas till varje förbundsmedlems fullmäktige.

Förstudien visar följande:

- Regionfullmäktige har beviljat kommunalförbundet ansvarsfrihet för förvaltningen under 2019, 2020-06-16 (§ 44), och 2020, RF 2021-06-15 (§ 65), i enlighet med revisorernas tillstyrkan.
- För 2021 års verksamhet beslutar regionfullmäktige att lägga förbundets årsredovisning och revisionsberättelse till handlingarna, 2022-06-14 (§ 78). Av beslutet framgår att det är förbundsfullmäktige som ska fatta beslut om årsredovisning och ansvarsfrihet.
- För 2022 års verksamhet beslutar regionfullmäktige att lägga revisionsberättelse och granskningsrapport för förbundet till handlingarna, 2023-04-18(§ 34).

Intervjuer

I genomförda intervjuer framgår vidare att information om förbundet ges löpande på samverkansnämndens, inom Sjukvårdsregion Mellansverige, sammanträden där sex till sju av ledamöterna i regionstyrelsen ingår. Utöver detta diskuteras förbundets verksamhet vid nätverk, i vilka regionernas regiondirektörer och ekonomidirektörer deltar. Inför större beslut bjuder även förbundet in till medlemsråd, vilket omfattar regionstyrelsernas ordföranden, ledamöter och ersättare i förbundsfullmäktige, regiondirektörer samt ekonomidirektörer.

De intervjuade ser ett behov av att förbättra samordningen inom regionen inför förbundsfullmäktige. Några av de intervjuade anser även att regionstyrelsens löpande uppföljning, exempelvis genom att ta del av förbundets delårsrapport, kan förbättras.

4

Sammanfattning

Sammanfattande slutsatser

Förstudien har visat att regionfullmäktige har antagit KSA:s förbundsordning inklusive fördelningsmodell, av vilket det framgår att medlemmarna ska ges insyn i förbundet.

Vår genomgång har visat att regionstyrelsen har tagit del av handlingar från kommunalförbundet, fått muntlig information från den tillförordnade förbundsdirektören samt följt upp regionens fordringar, andelsinnehav, nominellt värde och bokfört värde för förbundet via regionens årsredovisningar. Därtill har regionstyrelsen gett regiondirektören två uppdrag som härrör till förbundets utveckling och uppstart under 2021 och 2022. Av intervjuer framgår även att ledamöter i regionstyrelsen erhåller information om förbundets utveckling via samverkansnämndens sammanträden, via tjänstepersoner och medlemsråd.

De intervjuade anser inte att det finns något behov av att anta ytterligare styrdokument för kommunalförbundet och att regionens avgifter till förbundet är förhållandevis små. Av intervjuer framgår även att regionens företrädare i KSA inte har fått några instruktioner från regionstyrelsen eller regionfullmäktige.

Baserat på vad som framkommit i förstudien kan vi konstatera att regionstyrelsens uppsikt kan förbättras vad gäller struktur och kontinuitet för återrapportering av KSA:s verksamhet och ekonomi, vilket även bekräftas i genomförda intervjuer. Trots detta gör vi den sammantagna bedömningen att det i dagsläget inte finns särskilda skäl att genomföra en fördjupad granskning av regionstyrelsens styrning och uppsikt av KSA.



2023-09-15

Henrik Fagerlind

Uppdragsledare

Magdalena Bergfors

Projektledare