

Västerbottens läns
landsting
Landstingsfullmäktige
Org. nr 232100-0222

Revisionsberättelse 2007

1. Inledning

Vi, av fullmäktige utsedda revisorer, har granskat den verksamhet som bedrivits i landstingsstyrelse, nämnder och fullmäktigeberedningar och genom utsedda lek-mannarevisorer/revisorer verksamheten i gemensamägda bolag/företag.

2. Uppdrag och ansvar

Landstingsstyrelsen, nämnder och beredningar ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande mål, beslut och riktlinjer samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De ansvarar också för att det finns en tillräcklig intern kontroll samt återredovisning till fullmäktige.

Revisorernas ansvar är att granska verksamhet, kontroll och redovisning och pröva om verksamheten bedrivits i enlighet med fullmäktiges uppdrag.

3. Revisionens omfattning och inriktning

Granskningen har utförts enligt kommunallagen, landstingets revisionsreglemente och god revisionssed i kommunal verksamhet. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge rimlig grund för bedömning och ansvarsprövning.

4. Kommunikation

Vi har under granskningen framställt och kommunicerat 26 rapporter, vilka lämnar upplysning om skilda områden av landstingets verksamhet. Dessa rapporter syftar till att skapa ett trovärdigt och tillförlitligt underlag för revisorernas bedömningar. De är lika viktiga för kommunikation och dialog med de granskade. Rapporterna tjänar därför också som viktiga underlag för dialog med styrelsen och/eller berörd nämnd. Genom dialogen inhämtas förklaringar samtidigt som information lämnas till ansvariga politiker om förslag och råd som på ett naturligt sätt anknyter till granskningen. Kommunikationen syftar ytterst till att delge iakttagelser och synpunkter till ansvarig nämnd, enskild ledamot eller landstingsstyrelsen så att möjligheter ges att vidta åtgärder. Vi vill tillägga, att årets rapporter också har publicerats i kortversion för att göra informationen mera lättillgänglig.

Samtliga rapporter biläggs i ett exemplar.

Vi har under årets granskning genomfört givande överläggningar både med representanter för landstingsstyrelsen och med övriga nämnder inom landstinget.

5. Iakttagelser

5.1 Landstingets ekonomi

Vår sammanfattande iakttagelse är att Västerbottens läns landsting tydligt har identi-

fierat behov av en utvecklad styrning av sin ekonomi. Vi har också iakttagit, att landstingsstyrelsen i landstingsplan 2007-2009 har fått i uppdrag att ta fram en handlingsplan för att möjliggöra finansiering av nivåhöjande insatser, långsiktigt stärka resultatnivån samt föreslå åtgärder inom driftorganisationen. En ambitiöst upplagd plan visar, att kunskap finns om att stora ekonomiska utmaningar förestår.

Vi har i vårt granskningsarbete under 2007 ägnat intresse och uppmärksamhet åt att vid sidan om styrelsens egen utredning betrakta den befintliga budget- och resultatdialogen inom landstinget. Vårt syfte har varit att identifiera på vilket sätt fullmäktiges beslut om mål omformas och ges genomslag. Vi har då iakttagit, att den viktiga nedbrytningen av fullmäktiges mål inte har tillräckligt stöd av den organisatoriska uppbyggnaden. Detta leder till att en samlad ledning över landstinget försvåras. Budget- och resultatdialog är ojämn över landstinget. Vi vill därför för vår del framhålla att anpassningar av struktur och process i detta avseende sker jämsides med övriga planerade insatser.

5.2 Samarbete mellan chefer och personalspecialister

Under 2007 har vi även granskat hur samarbetet mellan verksamheternas chefer och personalspecialisterna är uppbyggt. Vi har då noterat, att samarbetet har stärkts under det senaste året. Särskilda dialogmöten under år 2007 har bidragit till samarbete och ökad förståelse mellan chefer och personalspecialister. En betydande majoritet av basenhetschefer framhåller liksom samtliga personalspecialister att samarbetet utvecklats positivt och att dialogen i arbetet med personalfrågor anses bra. Detta är glädjande, inte minst mot det faktum att personalspecialisterna i sin roll har att både genomföra en god dialog och att ha en kontrollerande funktion i förhållande till basenheternas chefer. Den i huvudsak positiva bilden av personalfunktionen som framträder, visar att en rimlig avvägning synes ha uppnåtts.

5.3 Byggnad 27

Positiva iakttagelser har under 2007 års granskning gjorts ifråga om organisationen i anslutning till projekt byggnad 27. Vår granskning har omfattat både systematik och tillförlitlighet i den ekonomiska redovisningen och integration med formerna för samarbete med entreprenörer. Den ekonomiska redovisningen från projektets start fram till 2007-12-31 har också granskats. En genomgång av och kontroll av upphandlingarna för projektering och de två första etapperna av byggprojektet har också utförts. Slutligen har förberedelsearbetet för utrustningsanskaffning granskats. Vi har noterat att det aktuella byggnadsprojektet är komplicerat och omfattande. Mot denna bakgrund har vi med tillfredsställelse redovisat till landstingsstyrelsen att den organisation som skapats för ändamålet hittills har fullgjort sitt uppdrag väl.

5.4 Journalhantering

Vi har under 2007 med tillfredsställelse noterat, att landstingets förbättrings- och utvecklingsarbete inom journalhanteringsområdet har gett tydliga resultat. Landstinget förfogar nu över ett gemensamt journalsystem. En informatikpolicy, antagen 2005, har medverkat till ett tydligt ledningsengagemang. Samarbete har inletts både inom sjukvårdsregionen och på riksplanet. Förbättringar i den tekniska strukturen tillsammans med en förtydligad organisation för hantering av störningar har lett till en stabila driftmiljö. Förbättringar har också iakttagits i fråga om sekretess i journalhanteringen.

5.5 Styrning och ledning

I de senaste årens revisionsberättelser har revisorerna belyst landstingsstyrelsens ansvar för styrning och ledning av landstingets verksamheter. Granskningsrapporten av 2007 år visar att frågan alljämt bör uppmärksammas.

Landstingsfullmäktige beslutar om landstingets övergripande mål och inriktning. Enligt kommunallagen har landstingsstyrelsen den ledande rollen i beredningen av ärenden som fullmäktige avgör. I budgetprocessen lägger styrelsen fram förslag till landstingsplan som fullmäktige behandlar och fastställer. Styrelsen lägger i förslaget till landstingsplan fram formuleringar om verksamheternas inriktning, övergripande mål, budget m.m. Utifrån fullmäktiges beslut om inriktning och budget har styrelsen som verkställande politisk ledning ansvar att leda och samordna landstingets angelägenheter. Som driftsnämnd ska styrelsen också ha kontroll så att verksamheterna håller sig till mål och de ekonomiska restriktioner som fullmäktige beslutat.

Revisionen har under de senaste åren genomfört granskningar av mål- och resultatredovisningen i styrelsens årsredovisningar. På samma sätt som tidigare år visar granskningen av årsredovisningen för år 2007 att redovisningen till stora delar saknar utvärdering av resultat i förhållande till mätbara mål. Det är därför svårt att verifiera styrelsens bedömningar. Landstingsfullmäktiges övergripande mål har inte brutits ned och gjorts tydliga och mätbara i årsredovisningen. Utifrån redogörelserna i årsredovisningen är det därför inte möjligt att uttala sig om resultatet är förenligt med målen.

Landstingsstyrelsen formulerar inte egna politiska mål. Verksamhetsmålen ska enligt landstingets regelverk formuleras på tjänstemannanivå. Utgångspunkten för tjänstemännens arbete med målen är fullmäktiges övergripande mål. Basenheternas verksamhetschefer lämnar förslag på detaljerade mål som sedan fastställs av tjänstemannaledningen.

Frågan om att landstingsstyrelsen inte tar ställning till egna mål är problematisk. För det första kan ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet inte delegeras (kommunallagen 6 kap 34 §). För det andra är det en rimlig utgångspunkt att styrelser och nämnder som bedriver verksamhet har egna verksamhetsmål. Det sistnämnda för att det skall vara möjligt att bedöma utfall och måluppfyllelse för styrelser och nämnder med verksamhetsansvar och för att kunna göra en ansvarsprövning med stöd av sådana underlag.

5.6 Intern kontroll

Vi har under granskningen år 2007 följt upp landstingsstyrelsens insatser för att förbättra den interna kontrollen mot bakgrund av våra tidigare påpekanden. Vi har avlämnat flera rapporter inom detta område.

Genomslaget för den nya definition av intern kontroll, som styrelsen tidigare år antagit, ter sig svagt. Vid uppföljning av de förbättringsområden, som påtalades i 2006 års granskning har vi dessvärre iakttagit att situationen vid 2007 års utgång i det närmaste är oförändrad. Vi har också låtit genomföra en översiktlig kartläggning av skyddet mot oegentligheter i landstingets organisation. Av denna framgår, att det också i fråga om den interna kontrollen av oegentligheter finns en väsentlig förbättringspotential. Västerbottens läns landsting är en organisation som präglas av en stor tillit till de anställda. Ett omfattande regelverk finns. Det är upp till varje person att följa detta. Av granskningen har framgått, att arbetet att utforma kontroller för att säkerställa att policier och riktlinjer reellt efterlevs anses överflödigt och allt för resurskrävande. Det är följaktligen av stor vikt att tydliggöra vad som inkluderas i ansvaret för den interna kontrollen för både verksamhetsområdeschefer och verksamhetschefer. Formaliserade kontroller som möter befintliga risker måste också utformas. Vi har även i denna rapport, som översänts till landstingsstyrelsen, lämnat förbättringsförslag.

Redan i början av år 2007 identifierade vi oväntade poster i landstingets lönesystem. Dessa avvikelser framhölls inledningsvis vara konsekvenser av att tester på eget personnummer i produktionsmiljö hade medgivits. Bristande tillgänglighet till testmiljö angavs som förklaring. Trots att dessa tester stoppades kunde vi vid granskningen av bokslut 2007 på nytt iakttä egendomliga transaktioner. Misstänkta oegentligheter har därefter kunnat identifieras.

Utrymmet för förbättring av den interna kontrollen är fortfarande betydande och behovet av snabba insatser är mycket stort. Vi upprepar våra uppmaningar från tidigare revisionsberättelser beträffande intern styrning och kontroll. Landstingsstyrelsen har även under 2007 i för liten utsträckning hörsammat våra kritiska synpunkter på behovet av utveckling av den interna kontrollen.

6. Årsredovisning 2007 och utlåtande om god ekonomisk hushållning

6.1 Årsredovisningen

Årsbokslutet 2007 är av god kvalitet och uppfyller kraven på god redovisningssed. Redogörelsen för landstingets ekonomiska situation är öppen och informativ och ger en bra bild av landstingets resultat och ställning. Landstingsstyrelsens årsredovisning för år 2007 redovisar en god medvetenhet om problemen till följd av ökade hälso- och sjukvårdskostnader.

Årsredovisningen är i allt väsentligt upprättad i enlighet med Lag (1997:614) om kommunal redovisning. Landstingsstyrelsens bedömning av måluppfyllelsen redovisas för år 2007 i en tabell. Denna är en klar förbättring jämfört med tidigare, eftersom en tydlig översiktsbild presenteras. I likhet med tidigare år visar det sig dock att redovisningen till stora delar saknar en utvärdering av resultat i förhållande till mätbara mål. Av tabellen framgår inte skillnader mellan olika indikatorer på måluppfyllelse. Skillnaden mellan exempelvis "god" måluppfyllelse respektive att "målet klaras" kan inte avläsas. Inte heller framgår skillnaden mellan att "målet klaras inte" och att målet "klarar inte fullt ut". Det är därför svårt att till fullo verifiera styrelsens bedömningar.

Vi konstaterar sammanfattningsvis, att årsredovisningen för Västerbottens läns landsting år 2007 har upprättats i enlighet med god redovisningssed och ger en i allt väsentligt rättvisande bild av landstingets resultat och ställning.

6.2 Utlåtande om god ekonomisk hushållning

Beträffande bedömning av god ekonomisk hushållning enligt KL 9 kap 9 a § ska revisorerna bedöma om resultatet i delårsrapporten som enligt KL 8 kap 20 a § skall behandlas av fullmäktige och i årsbokslutet är förenligt med de mål som fullmäktige beslutat. Revisorernas skriftliga bedömning ska biläggas delårsrapporten och årsbokslutet. Vi kan avge följande bedömning beträffande årsbokslutet:

Förvaltningsberättelsen innehåller styrelsens bedömning av den ekonomiska målsättningen. Styrelsen konstaterar att första delmålet, ett resultat på minst 1 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag, inte klaras. Vi delar denna bedömning.

Det andra delmålet, att finansiera samtliga investeringar utan extern upplåning, klaras. Vi delar styrelsens bedömning i dessa delar, men noterar dock en upplysning beträffande finansieringsgraden. Om finansieringsgraden överstiger 100 betyder det att investeringarna kan finansieras med driftsmedel. För 2007 är detta nyckeltal beräknat till 70. Detta är väsentligt lägre än de två föregående åren (161 resp. 211). Detta har sin förklaring av att resultatet 2007 är negativt och av att investeringsvoly-

men är mycket hög, till stor del hänförlig till investeringen i byggnad 27.

Det tredje delmålet, att det totala pensionsåtagandet skall vara finansierat till minst 50 % vid utgången av 2009, kommer sannolikt inte att nås. Det finns inget specificerat mål för 2007. Vi kan emellertid konstatera att finansieringsgraden under 2007 har minskat med ca tre procentenheter till 29,4.

7. Ansvarsprövning

7.1 Folkhälsönämnderna

Vi har genom besök och informationsmaterial noterat, att länets tre folkhälsönämnder har arbetat på bred front och med ett ändamålsenligt sätt med det reviderade uppdrag som fullmäktige givit. Tydliggjort folkhälsoperspektiv har bearbetats i enlighet med givna förutsättningar.

Vi tillstyrker, att ansvarsfrihet beviljas för verksamheten år 2007 för ledamöterna i följande nämnder:

- Folkhälsönämnden i Lycksele
- Folkhälsönämnden i Skellefteå
- Folkhälsönämnden i Umeå

7.2 Handikappnämnden

Handikappnämnden har under år 2007 bedrivit en omfattande verksamhet. Årets verksamhet har genererat ett nettounderskott i storleksordningen 5 mkr. Vi har noterat, att den huvudsakliga orsaken är att en behovsstyrd hjälpverksamhet inte till fullo överensstämmer med givna ekonomiska förutsättningar. Handikappnämnden har dock under året svarat för betydande insatser för att möta konsekvenser av beslut som fattas på andra områden än inom hjälpmedelsverksamheten.

Vi tillstyrker att ansvarsfrihet beviljas för ledamöterna i landstingets handikappnämnd.

7.3 Nämnden för regional utveckling

Nämnden har bedrivit sin verksamhet på ett ändamålsenligt och ekonomiskt tillfredsställande sätt. Vår granskning av nämndens projektredovisning har visat att tillfredsställande ordning råder samt att prestigelöshet och lyhörddhet existerar för de i samband med granskningen diskuterade förbättringsinsatserna. Vi har också iakttagit, att nämnden på ett ambitiöst sätt har genomfört ett omfattande arbete för att planera den kommande satsningen på järnvägstrafik.

Vi tillstyrker att ansvarsfrihet beviljas för ledamöterna i nämnden för regional utveckling.

7.4 Patientnämnden

Patientnämnden har under år 2007 arbetat med ett tydligt vårdkedje- och patientsäkerhetsperspektiv. Nämnden synes ha arbetat på ett ändamålsenligt sätt för att presentera viktiga underlag för landstingets kvalitet och patientsäkerhetsarbete. Vi har i vår granskning iakttagit, att ett ambitiöst arbete nedlagts för att bistå patienter och närstående.

Vi tillstyrker att ansvarsfrihet beviljas för patientnämndens ledamöter.

7.5 Landstingsstyrelsen

Landstingets revisorer har under slutfasen av granskningen av 2007 års verksamhet fattat ett enhälligt beslut om återbesättning av tjänst vid revisionskontoret. Detta beslut är grundat på KL 9 kap 8 §, god revisionssed samt landstingsfullmäktiges reglemente för revisorerna. Processen har försenats men löper nu enligt plan. Revisorernas oberoende som det regleras i kommunallagen och beskrivs i god revisionssed är för oss omistligt.

Styrelsen har under året enligt vår enhälliga uppfattning försummat att stimulera till nödvändiga förbättringar av den interna kontrollen. Landstingets revisorer lämnade redan år 2005 en anmärkning, grundad på brister i den interna kontrollen. Brister i den interna kontrollen påtalades även i revisionsberättelsen 2006. Trots detta har landstingsstyrelsen hittills inte tagit tillräckliga initiativ för att en hållbar utveckling ska kunna uppnås.

Styrelsens svaga reaktion på revisorernas påpekanden om brister i fråga om intern kontroll inger allvarlig oro om styrelsens förmåga till ledning, styrning och kontroll. Mot denna bakgrund och i enlighet med god revisionssed i kommunal verksamhet finner jag starka skäl att rikta anmärkning enligt KL 9 kap 17 § mot landstingsstyrelsen. Jag har inte kunnat identifiera några tydliga reservationer om den interna kontrollen. Min anmärkning gäller därför samtliga ledamöter i landstingsstyrelsen.

Under mars 2008 har landstingsstyrelsens presidium utlovat en åtgärdsplan som ska ledas av landstingsdirektören och som under första halvåret 2008 ska ge kraftfulla förbättringsåtgärder. Vi avser att under 2008 noga pröva dessa åtgärder.

Styrelsens årsredovisning bedöms i allt väsentligt vara rättvisande. Vi har i särskild promemoria, som överlämnas till landstingsstyrelsen denna dag, formulerat ett antal förbättringsförslag avseende redovisningen.

Vid en samlad bedömning finner jag, trots anmärkningen, skäl som talar för att jag ändå kan tillstyrka ansvarsfrihet för landstingsstyrelsen.

Jag tillstyrker därmed att landstingsstyrelsen och de enskilda ledamöterna i denna beviljas ansvarsfrihet för 2007 års verksamhet.

Jag tillstyrker även att landstingets årsredovisning för år 2007 godkänns.

Thomas Nordenstam
landstingsrevisor