

2009-03-18

Västerbottens läns landsting
Landstingsfullmäktige
Organisationsnummer: 232100-0222

Revisionsberättelse för år 2008

1. Inledning

Vi har granskat den verksamhet som landstingsstyrelsen, folkhögskolestyrelser och nämnder bedrivit under år 2008. Landstingets delägda bolag har granskats genom utsedda lekmannarevisorer.

2. Uppdrag och ansvar

Landstingsstyrelsen, folkhögskolestyrelserna och nämnderna ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med mål, beslut, riktlinjer och föreskrifter som gäller för verksamheten. De ansvarar också för att det finns en tillräcklig intern kontroll och ändamålsenlig återrapportering till fullmäktige. Revisorerna har i uppdrag att granska verksamhet, kontroll och redovisning och pröva om verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges anvisningar.

Vår granskning för år 2008 har genomförts i enlighet med kommunallagen, landstingets revisionsreglemente och god revisions sed i kommunal verksamhet. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge en rimlig grund för bedömning och ansvarsprövning.

Vi har för år 2008 tagit fram och kommunicerat ett 30-tal granskningsrapporter inom skilda områden av landstingets verksamhet. Rapporterna syftar till att skapa ett tillförlitligt underlag för våra bedömningar. Utöver de skriftliga rapporterna har revisionen inhämtat underlag och information med hjälp av överläggningar och seminarier med företrädare för landstingsstyrelsen, nämnder, delägda bolag, tjänstemannaledningen, verksamheter m.fl.

3. Iakttagelser

I avsnitten nedan sammanfattas några av våra viktigaste iakttagelser.

3.1 Landstingets ekonomi

Hälso- och sjukvården i Sverige står inför stora utmaningar. Nya och bättre metoder är både resurskrävande och resurssparande. Totalt sett ökar emellertid kostnaderna för hälso- och sjukvården. Västerbottens läns landsting har liksom andra landsting påverkats negativt av den internationella finanskrisen och lågkonjunkturen. Enligt Sveriges kommuner och landsting har avmattningen av den svenska ekonomin gått snabbare än beräknat.

En stark ekonomi är en viktig förutsättning för verksamhetens utveckling. Med utgångspunkt från fullmäktiges landstingsplan 2008 – 2010 har landstingsstyrelsen påbörjat ett angeläget arbete med att skapa förutsättningar för god ekonomisk hushållning. Som en viktig del i detta arbete har landstingsstyrelsen genomfört ett prioriteringsarbete som omfattat hela landstingsorganisationen. Nya modeller för resursfördelning, system för incitament samt utveckling av målstyrningen är andra exempel på angelägna områden som landstingsstyrelsen arbetat med under år 2008.

Vi ser positivt på att landstingsstyrelsen under år 2008 vidtagit åtgärder för att säkra en långsiktigt god ekonomisk utveckling. År 2009 kommer att bli ett synnerligen svårt

2009-03-18

år med svag ekonomisk utveckling. Prioriteringar kommer att behöva göras av vårdens omfattning, inriktning och finansiering.

3.2 Styrning och intern kontroll

Landstingsstyrelsen ska enligt kommunallagen som driftsnämnd se till så att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt. Styrelsen ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt.

Landstingets revisorer har under en rad av år riktat kritik mot att landstingsstyrelsen har en bristande styrning och intern kontroll. År 2005 lämnade revisorerna en anmärkning grundad på brister i den interna kontrollen. I granskning av år 2007 påtalade revisorerna att man hade följt upp landstingsstyrelsens insatser för att förbättra den interna kontrollen. Granskningen visade att situationen vid utgången för år 2007 var i det närmaste oförändrad jämfört med tidigare år.

För år 2007 lämnades åter en anmärkning mot landstingsstyrelsens bristande interna kontroll. Med anledning av kritiken beslutade landstingsstyrelsen våren 2008 om en åtgärdsplan för att komma till rätta med akuta brister i den interna kontrollen. Planen avgränsades till att i första hand omfatta ekonomiadministrativa rutiner. Revisorerna aviserade att man noga skulle följa landstingsstyrelsens arbete med åtgärdsplanen.

En avstämning av landstingsstyrelsens åtgärdsplan visar att landstingsstyrelsen i allt väsentligt genomfört de åtgärder som styrelsen planerat att genomföra. Inom området för lönehantering, fakturaprocessen och ansvarsfrågor innefattar planen åtgärder för skärpta rutiner, utökade kontroller, utbildningsinsatser m.m.

Under år 2008 har landstingsrevisorerna låtit genomföra ett antal granskningar med inriktning mot landstingets ekonomiadministrativa rutiner. Utifrån de genomförda granskningarna är det ännu svårt att se några konkreta effekter av landstingsstyrelsens åtgärdsplan för stärkt intern kontroll.

3.3 Medelsförvaltningen

En granskning av landstingets medelförvaltning visar att det finns allvarliga brister i förhållande till kommunallagen, regelverk och när det gäller ansvarsfördelning.

Enligt kommunallagen åligger det landstingsstyrelsen särskilt att ta hand om landstingets ekonomiska förvaltning (6 kapitlet 4§). Fullmäktige får besluta att en annan nämnd än styrelse helt eller delvis ska sköta förvaltningen och verkställigheten i fråga om egendom samt verkställa fullmäktiges beslut. Fullmäktige får även besluta att en annan nämnd helt eller delvis tar hand om medelsförvaltningen (6 kapitlet 5§).

Av landstingets förvaltningspolicy framgår att landstingsstyrelsen via sitt arbetsutskott ska säkerställa och kontrollera att kapitalförvaltningen genomförs i enlighet med fastställd förvaltningspolicy. Varken fullmäktige eller styrelsen kan emellertid ge ett utskott uppgiften att ha ett verksamhetsansvar eftersom detta inte är möjligt enligt kommunallagen (6 kapitlet 3§). Uppdraget kan fullmäktige enligt lagen endast lägga på landstingsstyrelsen eller annan ansvarig nämnd.

När det gäller operativa beslut om placeringar i värdepapper m.m. har dessa i landstinget betraktats som en tjänsteåtgärd. Ansvaret för medelsförvaltningen har lagts på landstingets finansansvarige tjänsteman. Denna tjänsteåtgärd innebär i praktiken att denne ensam ska besluta om hur landstingets medel ska placeras. Enligt revisorer-

2009-03-18

nas bedömning är det inte rimligt att landstingets medelsförvaltning hanteras som en tjänsteåtgärd.

Granskningen visar att det även i andra delar förekommer otydligheter i reglerna för medelsförvaltningen. Utifrån landstingets förvaltningspolicy och regelverk är det bl.a. svårt att uttyda hur formerna för kapitalförvaltningen på tjänstemannanivå formellt är arrangerad. Ett annat område som behöver förtydligas är på vilket sätt landstingsstyrelsen ska följa upp och kontrollera medelsförvaltningen.

Av granskningen av landstingets medelsförvaltning framgår vidare att det finns starka skäl för landstingsstyrelsen att närmare analysera former och behov av externt stöd för landstingets hantering av medelsförvaltning. Enligt den nuvarande modellen är det samma konsult som lämnar underlag till förvaltningspolicy, utgör löpande konsultativt stöd samt bistår med underlag för utvärdering och återrapportering. Redan år 2006 uppmanade revisorerna landstingsstyrelsen att se över formerna för det externa stödet. Enligt vår uppfattning är en tvåhandsprincip att föredra eftersom samma konsult då inte är involverad i hela processen.

Revisorerna har i samband med slutrevision genomfört en dialog med landstingsstyrelsen om bristerna i landstingets medelsförvaltning. Landstingsstyrelsen har meddelat revisorerna om att en översyn av landstingets förvaltningspolicy ska genomföras och att man vid denna i allt väsentligt kommer att följa revisorernas rekommendationer.

3.4 BUP

En granskning av Barn- och ungdomspsykiatri (BUP) visar att verksamheten under flera år har haft väsentliga problem som inneburit negativa effekter för verksamheten och patientsäkerheten.

Granskningen visar att landstingsstyrelsen inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa en väl fungerande verksamhet och god patientsäkerhet vid BUP. Som framgått ska landstingsstyrelsen som driftsnämnd se till så att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt. Styrelsen ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt. Revisorerna har därför riktat kritik mot att landstingsstyrelsen inte vidtagit tillräckliga åtgärder med anledning av problemen inom BUP. Revisorerna har rekommenderat landstingsstyrelsen att skyndsamt se över formerna för hur en väl fungerande verksamhet och god patientsäkerhet vid Barn- och ungdomspsykiatri säkerställs.

3.5 Byggnad 27

Landstingets revisorer har sedan år 2006 granskat byggprojekt NUS Byggnad 27 som ska inrymma onkologi, kvinnosjukvård och barnsjukvård. I december 2008 fick revisorerna en delrapport om granskningsarbetet. I rapporten redovisades byggprojektets status från byggstarten till och med oktober 2008. Enligt granskningsrapporten har den interna kontrollen av projektstyrningen och redovisningen fungerat tillfredsställande.

3.6 Landstingets delägda bolag

Landstingets delägda bolag har granskats genom utsedda lekmannarevisorer. Med något undantag visar granskningen att bolagens återrapportering till landstinget som ägare är ett utvecklingsområde. Iakttagelserna för år 2008 visar att det finns skäl för revisionen att under år 2009 närmare granska landstingets ägarstyrning av bolagen.

2009-03-18

3.7 Handikappnämnden

Under år 2008 har hjälpmedelsverksamheten och nämndens övergripande ansvarsutövande granskats.

Granskningen av hjälpmedelsverksamheten visar att återrapporteringen till handikappnämnden är otillräcklig. Bristerna avser rapporteringen av genomförda aktiviteter, uppdrag och måluppfyllelse samt avstämningar mellan beslutade och genomförda åtgärder för budget i balans. Vidare konstaterar revisorerna att nämnden saknar en egen plan för styrning och intern kontroll. Revisorernas samlade bedömning är att styrningen och uppföljningen inte är ändamålsenlig. Revisorerna framhåller att det finns anledning för nämnden att på tydligare sätt precisera formerna för hur utfall av måluppfyllelse, genomförandet av aktiviteter och uppdrag ska redovisas, analyseras, värderas och rapporteras.

När det gäller handikappverksamheten visar granskningen att verksamheten har haft återkommande underskott. De åtgärder nämnden vidtagit för att komma till rätta med underskotten har inte varit tillräckliga. Revisorernas samlade bedömning är att nämnden inte har haft en ändamålsenlig styrning och kontroll över hjälpmedelsverksamheten.

Med anledning av iakttagelserna kommer revisorerna under år 2009 att ta initiativ till en fördjupad dialog med handikappnämnden. Revisorerna kommer noggrant att följa de åtgärder som nämnden beslutar och genomför under året.

3.8 Nämnden för regional utveckling

Landstingets revisorer har granskat nämndens övergripande ansvarsutövande. Granskningen visar att det finns brister i nämndens samlade styrning, uppföljning och redovisning av utfall och resultat.

Nämndens verksamhetsplan saknar preciserade mål och indikatorer som underlag för styrning, uppföljning, rapportering, analys och värdering av uppnådda resultat. Möjligheterna att följa upp och bedöma graden av måluppfyllelse är därmed begränsade. Revisorerna anser att nämnden på ett tydligare sätt bör precisera formerna för hur utfall när det gäller mål och indikatorer samt genomförandet av aktiviteter och uppdrag ska redovisas, analyseras, värderas och rapporteras.

3.9 Folkhälsönämnderna

Folkhälsönämnderna har i uppdrag att årligen förmedla ett underlag till landstingsfullmäktige som belyser medborgarnas behov av vård och förebyggande insatser. För revisorernas del har granskningen av folkhälsönämnderna försvårats till följd av att fullmäktige inte ställer krav på att folkhälsönämnderna ska återrapportera sin verksamhet i form av en verksamhetsberättelse.

En granskning av folkhälsönämnderna visar att nämnderna lämnat underlag till landstingsplanen. En genomgång av nämndernas verksamhet för år 2008 visar att nämnderna under året bedrivit ett ambitiöst arbete med att inhämta underlag till landstingsplanen. Under året har nämnderna genomfört ett stort antal aktiviteter.

3.10 Patientnämnden

Patientnämnden är i första hand till för kontakt, information och förmedling av hjälp till patienter och deras anhöriga men även för personal i hälso- och sjukvård och tandvård. Patientnämnden ska stödja och hjälpa patienter när de kommer med synpunkter eller klagomål. Detta ska bidra till utveckling av kvaliteten i hälso- och sjuk-

2009-03-18

vården och tandvården. Patientnämndens arbete regleras i Lag 1998:1656 om patientnämndsverksamhet samt av fullmäktiges reglemente för nämnden. Inget i granskningen av år 2008 tyder på att nämnden inte genomfört en verksamhet som ligger i linje med fullmäktiges uppdrag.

3.11 Landstingets folkhögskolor

Granskningen av Vindelns folkhögskola och Storumans folkhögskola visar att det finns oklarheter i folkhögskolestyrelsernas ställning i förhållande till nämnden för regional utveckling. Revisorerna kommer därför noggrant att följa hur folkhögskolestyrelsernas roller och ansvar förtydligas under år 2009.

4. Årsredovisning 2008 och utlåtande om god ekonomisk hushållning

4.1 Årsredovisningen

Årsbokslut 2008 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. Årsredovisningen är i allt väsentligt upprättad i enlighet med Lag (1997:614) om kommunal redovisning. I likhet med tidigare år saknar emellertid redovisningen av måluppfyllelsen en redogörelse i förhållande till mätbara mål. Utifrån redogörelsen är det därför svårt att verifiera landstingsstyrelsens bedömning av måluppfyllelsen.

4.2 Utlåtande om god ekonomisk hushållning

Förvaltningsberättelsen innehåller landstingsstyrelsens bedömning av den ekonomiska målsättningen. Landstingsstyrelsen bedömer att man inte klarar målet för god hushållning. Vi instämmer i denna bedömning.

För det första delmålet som handlar om det ekonomiska resultatet uppges inte i landstingsplanen 2008 – 2010 något kvantifierat mål. Mot bakgrund av att det budgeterade resultatet är satt till 1 miljon kronor för år 2008 är vår tolkning att målet är satt till 0 procent av skatteintäkterna och generella statsbidrag. I årsredovisningen 2008 bedömer landstingsstyrelsen att detta mål inte uppnås.

Det andra delmålet anger att landstingets totala pensionsåtagande vid utgången av år 2009 ska vara finansierat till minst 50 procent. Det saknas kvantifierat mål för år 2008. Under år 2008 har emellertid finansieringsgraden sjunkit till 24 procent vilket indikerar att målet inte kommer att uppfyllas år 2009. Vi bedömer att läget är bekymmersamt med anledning av framtida ekonomiska utsikter.

Det tredje delmålet handlar om att landstingets investeringar ska finansieras utan extern upplåning. Landstingsstyrelsen har bedömt att man klarar detta mål. Vi delar styrelsens bedömning.

2009-03-18

5. Sammanfattning

- Landstingsstyrelsen har inom området för styrning och intern kontroll bedrivit ett förbättringsarbete i rätt riktning men i för långsam takt. Nya åtgärder har vidtagits för år 2009.
- Landstingets förvaltningspolicy behöver förtydligas och placeringsbeslut bör präglas av en tvåhandsprincip.
- Landstingsstyrelsen har inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa en väl fungerande verksamhet och god patientsäkerhet vid Barn- och ungdomspsykiatri (BUP). En översyn av verksamheten brådskar.
- Landstingets delägda bolag behöver tydliga ägardirektiv och mätbara mål.
- Handikappnämnden behöver utveckla sin ledning och styrning. De åtgärder som nämnden vidtagit för att komma tillrätta med de återkommande underskotten för hjälpmedelsverksamheten har inte varit tillräckliga.
- Folkhälsonämnderna bedriver ett ambitiöst arbete som bättre borde uppmärksammas av landstingsstyrelsen och landstingsfullmäktige.

6. Ansvarsprövning

Som framgått har revisorerna under en rad år riktat kritik mot landstingsstyrelsens bristande styrning och intern kontroll. För såväl år 2005 som år 2007 riktades anmärkningar grundad på brister i den interna kontrollen.

Med anledning av anmärkningen år 2007 beslutade landstingsstyrelsen våren 2008 om en akut åtgärdsplan som skulle ledas av landstingsdirektören. En avstämning av åtgärdsplanen visar att landstingsstyrelsen i allt väsentligt genomfört de insatser som man planerat. Utifrån genomförda granskningar under år 2008 är det emellertid ännu svårt att se några konkreta effekter av åtgärdsplanen för stärkt intern kontroll.

Vår sammanfattande bedömning är att landstingsstyrelsen behöver vidta fortsatt kraftfulla åtgärder för att utveckla sitt arbete med styrning och intern kontroll. Vi avser att under år 2009 noga följa styrelsens arbete inom detta område. Vi bedömer också att vår dialog och granskning av landstingets nämnder och folkhögskolestyrelser bör fördjupas under kommande år.

Vår sammanfattande bedömning efter 2008 års granskning är att vi tillstyrker att landstingsstyrelsen, folkhögskolestyrelserna och nämnderna beviljas ansvarsfrihet för 2008 års verksamhet.

2009-03-18

Vi tillstyrker även att landstingets årsredovisning för år 2008 godkänns.

Landstingets revisorer
Umeå den 18 mars 2009

Rob Eriksson
Ordförande

Sven-Olov Södermark
Vice ordförande

Kjell Edlundh

Thomas Nordenstam

Mattias Sehlstedt

Anders Westin

Daniel Ögren