

LANDSTINGSREVISIONEN

Granskning av landstingsstyrelsens kontroll över ledningssystemet år 2016

Rapport nr 06/2016



Innehåll

1. SAMMANFATTANDE ANALYS.....	3
1.1. REKOMMENDATIONER	3
2. BAKGRUND	4
2.1. REVISIONSFRÅGOR.....	4
2.2. AVGRÄNSNING.....	5
3. REVISIONSKRITERIER.....	5
3.1. METOD.....	5
4. RESULTAT AV GRANSKNINGEN	6
4.1. LANDSTINGSDIREKTÖRENS BESLUT OM ROLL OCH ANSVARFÖRDELNING	6
4.2. SLUTRAPPORTERING TILL LANDSTINGSSTYRELSEN	6
4.3. FÖRVALTNING AV LEDNINGSSYSTEMET	7
4.4. INNEHÅLLET I LEDNINGSSYSTEMET.....	9
4.4.1. <i>Ledningssystemets kvalitet</i>	9
4.4.2. <i>Kontroller av ledningssystemets kvalitet i LITA</i>	10
5. SLUTSATS.....	13
5.1. REKOMMENDATIONER	13

1. Sammanfattande analys

Landstinget är en politiskt styrd organisation dvs. ytterst är det politikerna i styrelser och nämnder som är ansvariga för verksamheterna och den kvalitet som verksamheterna levererar. Som vårdgivare är landstinget skyldigt att följa Socialstyrelsens föreskrift (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Vårdgivaren har ansvar för att det finns ett ledningssystem för verksamheten.

Vår slutsats efter genomförd granskning är att landstingsstyrelsen inte säkerställt att Västerbottens läns landsting har ett fungerande ledningssystem i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter. Bedömningen bygger vi på nedanstående iakttagelser:

- Landstingsstyrelsen har inte säkerställt att det finns beslut om övergripande processer för ledning och styrning av landstingets verksamheter.
- Landstingsstyrelsen har inte säkerställt att det finns resurser för den strategiska förvaltningen av ledningssystemet.
- Landstingsstyrelsen har inte följt upp det uppdrag som lämnades till landstingsdirektören om att tillsätta resurser för förvaltning och metodstöd.
- Landstingsstyrelsen har inte säkerställt att det projekt som beställdes år 2014 i sin helhet blivit genomfört och inte heller bedömt vilka konsekvenser detta får för nyttan av ledningssystemet.
- Landstingsstyrelsen har inte säkerställt att viktiga styrdokument finns tillgängliga i ledningssystemet.
- Landstingsstyrelsen har inte informerat sig om det finns några beslutade tidplaner för när regelverk och andra viktiga styrdokument ska finnas tillgängliga och uppdaterade i ledningssystemet.

1.1. Rekommendationer

Utifrån ovanstående iakttagelser rekommenderar vi landstingsstyrelsen att vidta åtgärder för att säkerställa att ledningssystemet färdigställs och används. Vidare rekommenderar vi att landstingsstyrelsen säkerställer att det finns en tillräcklig förvaltningsorganisation för att underhålla och utveckla ledningssystemet.

2. Bakgrund

Som vårdgivare är landstinget skyldigt att följa Socialstyrelsens föreskrift (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Vårdgivaren har ansvar för att det finns ett ledningssystem för verksamheten. Syftet med ett ledningssystem är att det ska hjälpa verksamheterna att utveckla och säkra verksamhetens kvalitet. Vårdgivaren ska med stöd av ledningssystemet planera, leda, kontrollera, följa upp, utvärdera och förbättra verksamheten. Ledningssystemet ska säkerställa att verksamheten lever upp till de lagar och föreskrifter som gäller för landstinget men kan även innehålla andra krav och mål utöver lagstiftningen som exempelvis riktlinjer, prioriteringar och särskilda satsningar beslutade av exempelvis landstingsfullmäktige.

Landstingets revisorer har under flera år i sina granskningar sett att landstingets styrelser och nämnder inte haft en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll över sina verksamheter. En bidragande orsak till detta har varit att landstinget saknat ett ledningssystem i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter.

Ett projekt med att införa ledningssystem i landstinget påbörjades år 2009. Projektet har sedan dess genomgått flera omstarter. Hösten 2014 tog landstingsstyrelsen beslut om en ny projektplan för införandet av ett ledningssystem. Målsättningen var att projektet skulle vara färdigt den sista december år 2015.

Den sista december 2015 avslutades projektet med att arbeta fram ett ledningssystem. Resultatet blev bland annat ett IT-stöd (LITA) som ska användas för att hantera landstingets styrande dokument.

I slutet av januari år 2016 fick revisorerna en redovisning av projektet från landstingsdirektören. Av redovisningen framgick att projektet var avslutat men att delar av projektet prioriterats bort under hösten 2015 på grund av tidsbrist och att projektbudgeten var förbrukad. I maj 2016 informerade landstingsdirektören i samband med en träff mellan revisorerna och landstingsstyrelsens arbetsutskott om att ledningssystemet var på plats. I granskningsplanen för år 2016 har revisorerna beslutat att granska om landstingsstyrelsen säkerställt att landstinget har ett fungerande ledningssystem.

2.1. Revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att ta reda på om landstingsstyrelsen säkerställt att Västerbottens läns landsting har ett fungerande ledningssystem i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter?

- Har landstingsstyrelsen genom beslut säkerställt att det i landstinget finns förutsättningar för att fylla ledningssystemet med innehåll samt att underhålla ledningssystemet?
- Har landstingsstyrelsen säkerställt ett ledningssystem med tillräcklig kvalitet?
- Har landstingsstyrelsen genom uppföljning och kontroll säkerställt att landstinget har ett fungerande ledningssystem?

2.2. Avgränsning

Granskningen har genomförts under hösten 2016. Ledningssystemet har granskats utifrån ett strategiskt och landstingsövergripande perspektiv. Granskningen är avgränsad till den landstingsgemensamma styrningen och har inte kontrollerat hur långt olika basenheter kommit i sina arbeten med att implementera styrande dokument i ledningssystemet.

Enligt fullmäktiges reglemente har landstingsstyrelsen ansvaret för staberna, primärvården samt verksamhetsområde service. Vi har valt att avgränsa denna granskning till landstingsstyrelsens styrning och uppföljning av ledningssystemet.

3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för våra analyser, slutsatser och bedömningar. Vi kommer att utgå från nedanstående revisionskriterier:

Revisionskriterier	Kommentar
Kommunallagen 6 kap 7 §	Landstingsstyrelsen ska inom sitt ansvarsområde se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt och det föreskrifter som gäller för verksamheten.
SOSFS 2011:9	Enligt denna föreskrift ska vårdgivaren ansvara för att det finns ett ledningssystem för verksamheten. Ledningssystemet ska säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten och med vilken kvalitet.
Socialstyrelsens handbok för tillämpning av föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.	Handboken innehåller förtydliganden om vad som ska ingå i ett ledningssystem och varför.

3.1. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier av protokoll och rapporter avseende ledningssystemet. Detta har kompletterats med intervjuer. Vi har intervjuat personer som arbetat med projektet och som arbetar med förvaltningen av ledningssystemet. Vi har även intervjuat landstingsdirektören.

När vi granskat statusen av ledningssystemets funktion har vi gjort stickprov för att kontrollera om olika styrande dokument såsom policys, reglementen, delegationsordningar, verksamhetsplaner m.m. fanns tillgängliga i landstingets ledningssystem LITA.

4. Resultat av granskningen

Projektet med att införa ett ledningssystem i Västerbottens läns landsting avslutades den sista december år 2015. Efter årsskiftet arbetade projektledaren med att skriva en slutrapport för projektet. Slutrapporten avrapporterades till landstingsstyrelsen i juni 2016.

4.1. Landstingsdirektörens beslut om roll och ansvarsfördelning

Landstingsdirektören fastställde i december 2015 ett dokument för roll och ansvarsfördelning kring ledningssystemet. Beslutet fanns dokumenterat i minnesanteckningar från landstingsdirektörens ledningsgrupp. Dokumentet som beslutet avsåg (med roll och ansvarsfördelning) var dock inte bifogat minnesanteckningarna. Vi behövde göra efterforskningar hos flera medarbetare vid landstingets staber för att kunna klargöra vilket dokument minnesanteckningarna hänvisade till (VLL 2679-2015).

Av beslutsunderlaget framgick att chefen för staben för planering och styrning skulle vara systemansvarig och systemägare för LITA. Under hösten 2016 har dock staben för planering och styrning upphört. Enligt uppgift från landstingsdirektören var tanken att systemägarskapet skulle ligga på landstingets kanslichef men vi har inte kunnat hitta något formellt beslut om detta.

Staben för planering och styrning skulle enligt direktörens beslut säkerställa en metod för behovsprioritering av systemutveckling. Enligt samtal med medarbetare vid den före detta staben för planering och styrning har någon metod för behovsprioritering ännu inte tagits fram.

4.2. Slutrapportering till landstingsstyrelsen

I juni 2016 lämnade projektledaren sin slutrapport till landstingsstyrelsen. Av rapporteringen framgick att delar av projektet med att införa ledningssystemet hade prioriterats bort. Bland annat hade redovisande dokument prioriterats bort från projektet.

Projektledaren gjorde i sin slutrapport bedömningen att tjänstemannaledningens deltagande för att få ett fungerande ledningssystem varit lågt under projekttiden. Slutrapporten innehöll förslag på beslut som landstingsstyrelsen eller landstingsdirektören behövde ta för att komma vidare i arbetet med att få ett fungerande ledningssystem. Nedan listas projektledarens synpunkter på vilka beslut som behövde tas:

- Beslut om metodhandbok
- Beslut om processledningsstruktur (organisation med roller, ansvar och befogenheter)
- Beslut om övergripande gemensamma processer för VLL med tillhörande processägare
 - Ledningsprocessen
 - Huvudprocesserna

○ Stödprocesserna

- Beslut om kvalitetsmanual (Ram för ledningssystemet och dess mål samt vem eller vilka som har ansvar för ledningssystemet)
- Beslut om grundläggande riktlinjer och rutiner för ledningssystemets struktur, process och dokumentation
- Beslut om central förvaltning av ledningssystemet inklusive resurs och förvaltning
- Beslut om övergripande införandemodell
- Beslut om övergripande utbildningsmodell

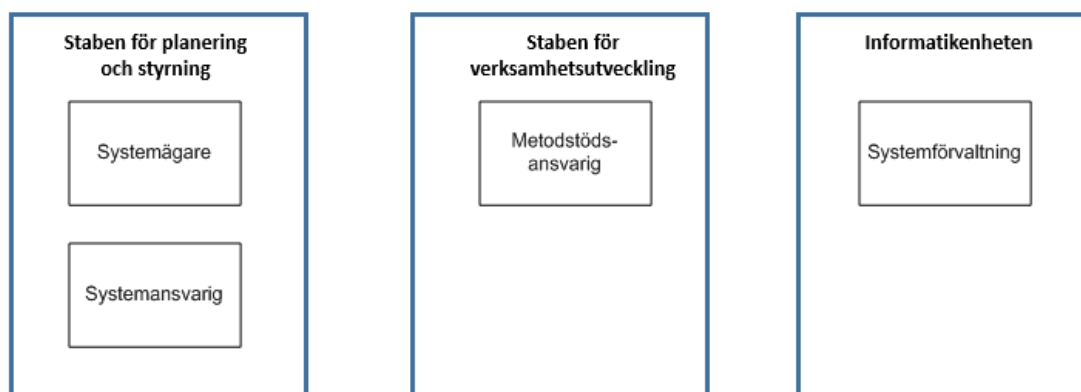
Den 7 juni 2016 godkände landstingsstyrelsen projektledarens slutrapport och gav landstingsdirektören i uppdrag att tillsätta resurser för förvaltning och metodstöd.

Vår kommentar

Vi har granskat landstingsstyrelsens protokoll och där följt landstingsstyrelsens uppföljning av ledningssystemet. Vår bedömning är att det ännu i stor utsträckning saknas beslut för att fortsätta utveckla och driva arbetet med ledningssystemet vidare.

4.3. Förvaltning av ledningssystemet

Landstingsdirektörens beslutade rollfördelning för ledningssystemet började gälla den 1 januari 2016. De roller som beskrevs i beslutet var roller som fanns inom staben för planering och styrning och staben för verksamhetsutveckling:

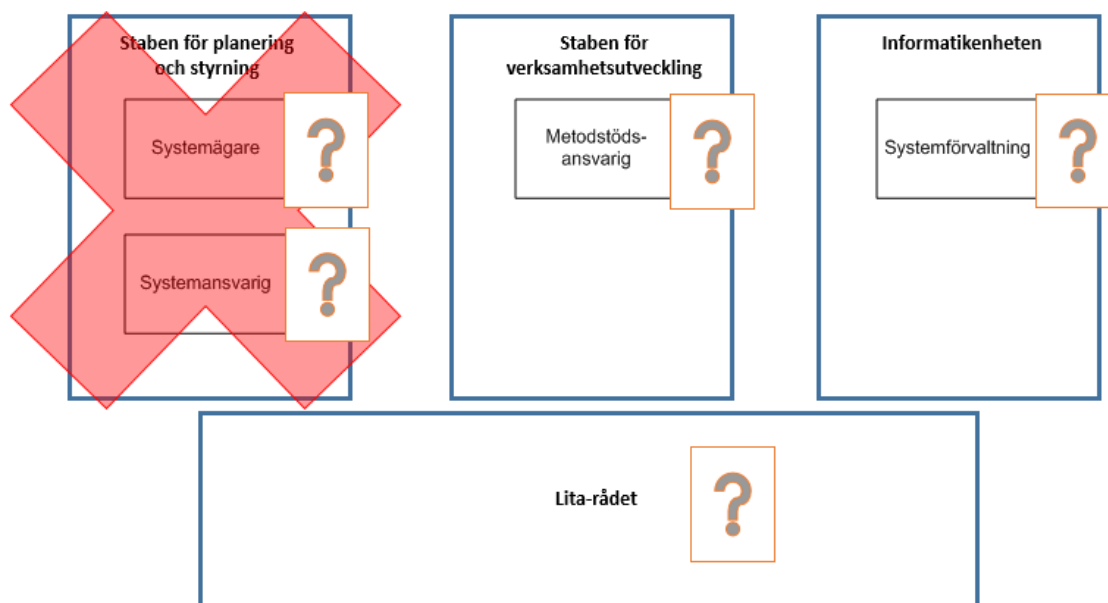


Bilden ovan visar den roll och ansvarsfördelning som började gälla 1 januari 2016.

Systemansvarig och systemägare skulle enligt beslutet ligga på chefen för staben för planering och styrning. Metodstödsansvarig och ansvarig för förvaltning och utveckling av metodstöd skulle enligt beslutet hanteras av staben för verksamhetsutveckling.

Före förändringen hade chefen för staben för planering och styrning varit systemägare och systemansvarig. Vem som var utsedd att vara metodstödsansvarig framgick inte av beslutsunderlaget.

Under hösten 2016 beslutade landstingsdirektören om en omorganisering av staberna. Omorganiseringen innebar att staben för planering och styrning upphörde och att dess medarbetare blev förflyttade till ekonomistaben eller staben för verksamhetsutveckling.



Bilden ovan illustrerar roll och ansvar fördelning efter organisationsförändringen hösten 2016.

Efter omorganiseringen saknas dokumenterade beslut om hur förvaltningen av LITA ser ut. Det saknas ett dokumenterat beslut om vem som formellt är systemansvarig och systemägare till LITA. Det finns inte heller något beslut om vem som formellt har ansvaret för metodstödet. Enligt intervju med landstingsdirektören i mitten av september 2016 hade verksamhetsutvecklingsdirektören tillfälligt övertagit ansvaret som systemansvarig och systemägare i väntan på rekryteringen av en ny kanslichef. En ny kanslichef finns sedan slutet av september 2016 på plats inom ledningsstaben. Vid tidpunkten för slutförandet av denna granskning i december 2016 fanns ännu inga formella beslut om ny systemägare och systemansvarig för ledningssystemet.

Inom ledningsstaben arbetar idag två personer med ledningssystemet. En strateg och en handläggare för LITA. Det finns inga dokumenterade uppdragsbeskrivningar för dessa tjänster.

Av projektledarens slutrapport till landstingsstyrelsen i juni 2016 framgick att det saknades organisation för att vidareutveckla och underhålla ledningssystemet. Av intervjuer med strategen för ledningssystemet framgår att det fortfarande under hösten 2016 har saknats resurser för att vidareutveckla och underhålla ledningssystemet. Exempelvis saknas ännu det processritverktyg som skulle tagits i drift i början av år 2016. Informatikenheten har enligt strategen meddelat att de inte har resurser för att jobba med utveckling och tester av IT-verktyget.

Den 19 september 2016 tillsatte landstingsdirektören en styrgrupp för utvecklingen av ledningssystemet. Den 31 oktober 2016 ersattes styrgruppen av ett råd för utvecklingen av ledningssystemet. I rådet ingick förutom landstingsdirektören, en biträdande hälso- och sjukvårdsdirektör, ekonomidirektör, direktör för verksamhetsutveckling samt strateg för ledningssystemet. Det finns ännu ingen uppdragsbeskrivning för rådet. Enligt uppgift från den strategen som ingår i rådet har rådet efter bildandet haft ett första uppstartsmöte i början av november 2016.

Vår kommentar

- Det saknas beslut om vem som är systemansvarig och systemägare för ledningssystemet.
- Det saknas beslut om uppdragsbeskrivningar för de stabsresurser som arbetar med förvaltningen av ledningssystemet.
- Det saknas resurser för att arbeta med att testa och implementera de funktioner i IT-stödet som utvecklades under projektiden.
- Det saknas dokumenterad uppdragsbeskrivning samt beskrivning av ansvar och befogenheter m.m. för LITA-rådet.

4.4. Innehållet i ledningssystemet

Landstingsdirektören beslutade i december 2015 att hälso- och sjukvårdsdirektören, verksamhetsområdeschefer, stabschefer m.fl. inom sina ansvarsområden hade ansvaret för att införa ledningssystemet. Detta skulle enligt landstingsdirektören genomföras utifrån uppdrag och överenskommelse med landstingsdirektören.

Landstingsdirektören har uppgett att arbetet med att föra in verksamheternas styrande dokument i ledningssystemet skulle genomföras med befintliga resurser. Det fanns enligt landstingsdirektören inte resurser för att tillsätta extra personal.

Enligt minnesanteckningar från landstingsdirektörens ledningsgrupp (ELG) den 19 september 2016 skulle det administrativa regelverket prioriteras i arbetet med att föra in dokument i ledningssystemet. Landstingsdirektören informerade sin ledningsgrupp den 31 oktober 2016 om att de administrativa reglerna senast i slutet av mars 2017 ska vara uppdaterade och införda i ledningssystemet.

Vår kommentar

Det framgår inte hur arbetet med att uppdatera och införa de administrativa reglerna i ledningssystemet kommer att genomföras eller om det finns resurser i befintlig organisation för att klara uppdraget.

4.4.1. Ledningssystemets kvalitet

Ledningssystemet ska enligt SOSFS 2011:9 säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten och med vilken kvalitet.

I Socialstyrelsens handbok till föreskriften (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete framgår att det är definitionen av kvali-

tet som utgör grunden för hur ledningssystemet ska byggas upp samt det som ska uppnås med hjälp av ledningssystemet.

I handboken står vidare att ett ledningssystem är ett system för att fastställa principer för ledning av verksamheten. Det innebär att ledningssystemet måste omfatta verksamhetens alla delar och att den som bedriver verksamheten med stöd av ledningssystemet ska kunna planera, leda, kontrollera, följa upp, utvärdera och förbättra verksamheten.

Vi har utifrån dokumentationsstudier av styrande dokument i landstingets ledningssystem inte kunnat se att landstingsstyrelsen har definierat begreppet kvalitet för sin verksamhet. Landstingsfullmäktige har beslutat om en kvalitet- och säkerhetspolicy. Av policyn framgår att alla medarbetare har ansvar för kvaliteten i arbetet, att man ska arbeta förebyggande med riskanalyser för att identifiera förbättringsområden och eliminera skador och avbrott. Det står även att det ska finnas tydliga mål på alla nivåer och att tillgängliga resurser nyttjas på bästa sätt. Vidare står att målen ska följas upp systematiskt.

I landstingets ledningssystem har vi hittat dokument om kvalitetsarbete som är beslutade på tjänstemannanivå. Ett sådant dokument är riktlinjer för "Det systematiska kvalitet- och patientsäkerhetsarbetet i VLL" som är beslutat av dåvarande chef för staben för verksamhetsutveckling. I dokumentet "Det systematiska kvalitet- och patientsäkerhetsarbetet i VLL" hänvisas läsaren till ett annat styrdokument "Planerings- och uppföljningsprocessen" gällande den samlade uppföljningen. Detta dokument går dock inte att hitta i landstingets ledningssystem. Vidare hänvisas läsaren till en handlingsplan för kvalitet och patientsäkerhet men inte heller den handlingsplanen finns i ledningssystemet.

Vår kommentar

- Det saknas beslutade och dokumenterade processbeskrivningar för landstingets övergripande styrnings- och uppföljningsprocesser.
- Vi har i denna granskning inte kunnat identifiera hur landstingsstyrelsen definierat begreppet kvalitet.

4.4.2. Kontroller av ledningssystemets kvalitet i LITA

Enligt kommunallagen 6 kapitlet 7 § ska nämnderna se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten i övrigt bedrivs på ett tillfredsställande sätt.

Vi har i denna granskning gjort stickprov för att kontrollera innehållet i LITA. Vi har valt ut 14 styrande dokument som enligt vår bedömning ska återfinnas i ett ledningssystem. Resultatet av stickprovet redovisas nedan:

Eftersökt dokument	Finns i LITA?	Finns någon annan stans?	Kommentar
Fullmäktiges landstingsplan för år 2016.	Nej	Intranätet LINDA	-
Kvalitetspolicy	Ja	-	Det finns ett dokument: "Kvalitet och säkerhet" som är ett policydokument antaget av fullmäktige.
Reglemente för LTS	Nej	Diariet	Det finns flera reglementen under samma ärende i diariet.
Reglemente för HSN	Nej	Diariet	Det finns flera reglementen under samma ärende i diariet.
Reglemente för NFH	Nej	Diariet	Det finns flera reglementen under samma ärende i diariet. Otydligt vilken version som gäller.
Reglemente för FHS	Nej	Diariet	Det finns ett reglemente för folkhögskolestyrelsen i diariet.
LTS Delegationsordning	Nej	Diariet och Intranätet LINDA	Det finns två ärenden med delegationsordningar i diariet. I ett av ärendena finns en reviderad version från mars 2016. Den reviderade versionen innehåller överstrykningar och röd text där förändringar gjorts. Det finns ytterligare en version av delegationsordning på intranätet LINDA. Oklart vilken version som gäller.
Rutin för landstingsstyrelsens ärendebehandling	Nej	Diariet	-
Rutin för ledigheter exempelvis semester eller föräldraledighet	Nej	Intranätet LINDA	Det finns inga landstingsövergripande dokument i ledningssystemet med kopplingar till sökorden semester eller föräldraledighet. Däremot har vi i ledningssystemet funnit dokument där någon basenhet skapat rutiner för basenhetens hantering av frånvaro.
Rutin för lönesamtal	Ja	-	Det finns ett dokument i ledningssystemet "Medarbetarsamtal och lönedialog" som innehåller rutiner för medarbetarsamtal.
Landstingsstyrelsens rutin för sin uppsikt över styrelser och nämnder.	Nej	Diariet	Det finns flera ärenden i diariet som handlar om uppsikt. Otydligt vilken version som gäller.
Planeringsanvisningar för staber och verksamheter inför år 2017.	Delvis	-	I ledningssystemet finns ett dokument "Verksamhetsplanering och årsrapport på basenhet" som gäller basenheter inom verksamhetsområde sjukhusvård. Det finns dock inget dokument i ledningssystemet med planeringsanvisningar för rapportering på övergripande och strategisk nivå.
Reglemente för intern kontroll	Nej	Diariet	-
Rutin för uppföljning av hälsovalet	Nej	Nej	Det finns en plan för uppföljningen år 2016 i diariet VLL 2090-2015. Däremot finns inga rutiner för hur uppföljningen ska genomföras.

Vår kommentar

- Resultatet av stickprovet visar att det i hög grad saknas styrdokument i ledningssystemet.
- Resultatet visar även på svårigheter att i landstingets diarium återfinna gällande beslutade och uppdaterade styrdokument.

5. Slutsats

Vår slutsats efter genomförd granskning är att landstingsstyrelsen inte säkerställt att Västerbottens läns landsting har ett fungerande ledningssystem i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter.

Revisionsfråga	Bedömning	Kommentar
Har landstingsstyrelsen genom beslut säkerställt att det i landstinget finns förutsättningar för att fylla ledningssystemet med innehåll samt att underhålla ledningssystemet?	Nej	Landstingsstyrelsen gav i juni 2016 i uppdrag till landstingsdirektören att tillsätta resurser för förvaltning och metodstöd. Landstingsstyrelsen har inte genom uppföljning säkerställt att det finns ekonomiska resurser för att kunna genomföra uppdraget. Landstingsstyrelsen har inte heller följt upp landstingsdirektörens uppdrag.
Har landstingsstyrelsen säkerställt ett ledningssystem med tillräcklig kvalitet?	Nej	Landstingsstyrelsen behöver säkerställa att det fattas beslut om de övergripande styrnings- och ledningsprocesserna. Delar av projektet med ledningssystemet blev aldrig slutförda exempelvis processritverket och förberedelse för att hantera redovisande dokument. Vårt stickprov visar att styrande dokument på olika nivåer inte finns tillgängliga i ledningssystemet. Politiska styrdokument som exempelvis delegationsordningar och reglementen finns inte i ledningssystemet.
Har landstingsstyrelsen genom uppföljning och kontroll säkerställt att landstinget har ett fungerande ledningssystem?	Nej	Landstingsstyrelsen har inte följt upp om det finns beslut om tidplaner för när regelverk och andra styrande dokument ska finnas tillgängliga och uppdaterade i ledningssystemet. Landstingsstyrelsen har inte heller säkerställt om resurserna är tillräckliga för att genomföra uppdraget.

5.1. Rekommendationer

Utifrån ovanstående iakttagelser rekommenderar vi landstingsstyrelsen att vidta åtgärder för att säkerställa att ledningssystemet färdigställs och används. Vidare rekommenderar vi att landstingsstyrelsen säkerställer att det finns en tillräcklig förvaltningsorganisation för att underhålla och utveckla ledningssystemet.

Umeå den 8 december 2016



Eva Röste Moe
Certifierad kommunal revisor
Västerbottens läns landsting