

LANDSTINGSREVISIONEN

Granskning år 2015 av landstingsstyrelsen

Rapport nr 26/2015



April 2016

Richard Norberg och Susanne Hellqvist, revisionskontoret

Diarienummer: REV 14:2-2015

Innehåll

1. SAMMANFATTANDE ANALYS.....	4
1.1 LANDSTINGSSTYRELSENS MÅLUPPFYLLELSE.....	4
1.2 STYRNING.....	4
1.3 LANDSTINGSSTYRELSENS UPPSIKT.....	4
1.4 REKOMMENDATIONER.....	4
2. BAKGRUND.....	6
2.1 STYRELSENS ANSVAR SOM NÄMND.....	6
2.2 IAKTTAGELSER I 2014 ÅRS GRANSKNING.....	6
2.3 LANDSTINGSSTYRELSENS YTTRANDE.....	6
2.4 REVISIONSFRÅGOR I 2015 ÅRS GRANSKNING.....	6
2.5 LANDSTINGSSTYRELSENS UPPSIKT.....	7
2.6 FÖLJSAMHET TILL FULLMÄKTIGES INTERNKONTROLLREGLEMENTE.....	7
2.7 AVGRÄNSNING OCH ANSVARIG NÄMND.....	8
2.8 REVISIONSKRITERIER OCH METOD.....	8
3. LANDSTINGSSTYRELSENS UPPDRAG.....	8
3.1 FULLMÄKTIGES REGLEMENTE FÖR LANDSTINGSSTYRELSEN.....	8
3.2 FULLMÄKTIGES LANDSTINGSPLAN.....	8
3.3 LANDSTINGSSTYRELSENS VERKSAMHETSPLAN.....	9
VÅR KOMMENTAR.....	9
4. LANDSTINGSSTYRELSENS VERKSAMHET UNDER ÅR 2015.....	9
4.1 LANDSTINGSSTYRELSENS STYRDOKUMENT OCH PROTOKOLL.....	9
VÅR KOMMENTAR.....	10
4.2 LANDSTINGSSTYRELSENS EKONOMISTYRNING.....	10
4.2.1 Beslut om ekonomiska åtgärder år 2014.....	11
4.2.2 Ramar och uppdrag från fullmäktige år 2015.....	11
4.2.3 Landstingsstyrelsens aktiviteter år 2015.....	12
VÅR KOMMENTAR.....	14
4.3 BEREDNING INFÖR FULLMÄKTIGES BESLUT OM BUDGET ÅR 2015.....	14
VÅR KOMMENTAR.....	15
4.4 ARBETET MED ATT INFÖRA ETT LEDNINGSSYSTEM.....	15
VÅR KOMMENTAR.....	16
4.5 FÖLJSAMHET TILL FULLMÄKTIGES REGLEMENTE FÖR INTERN KONTROLL.....	16
VÅR KOMMENTAR.....	17
4.6 FÖLJSAMHET TILL REGLER OCH RUTINER.....	18
VÅR KOMMENTAR.....	18
4.7 LANDSTINGSSTYRELSENS DELÅRSRAPPORTER OCH ÅRSREDOVISNING.....	18
4.7.1 Delårsrapporter.....	18
VÅR KOMMENTAR.....	19
4.7.2 Årsredovisning.....	19
VÅR KOMMENTAR.....	20
5. LANDSTINGSSTYRELSENS UPPSIKT ÅR 2015.....	20
5.1 BAKGRUND.....	20
5.2 AKTIVITETER ÅR 2015.....	21
5.3 UTVÄRDERING AV UPPSIKTEN.....	22
VÅR KOMMENTAR.....	23
6. IAKTTAGELSER FRÅN FÖRDJUPADE GRANSKNINGAR.....	23
VÅR KOMMENTAR.....	24
7. ÅTGÄRDER MED ANLEDNING AV IAKTTAGELSER ÅR 2014.....	24
8. SVAR PÅ REVISIONSFRÅGOR.....	25

8.1 REKOMMENDATIONER 27

1. Sammanfattande analys

Granskningen avser landstingsstyrelsens ansvar som nämnd år 2015. Styrelsen är enligt fullmäktiges reglemente ansvarig för verksamhetsområdena primärvård och service samt för landstingets centrala staber. Granskningen avser också hur landstingsstyrelsen har uppfyllt sin uppsiktsplikt år 2015.

1.1 Landstingsstyrelsens måluppfyllelse

Vi bedömer att landstingsstyrelsen inte hade en tillräcklig måluppfyllelse år 2015 i förhållande till fullmäktiges mål och uppdrag. Landstingsstyrelsen redovisade ett ekonomiskt underskott mot budget på 42 miljoner kronor för sitt ansvarsområde. Detta motsvarade en avvikelse på 1,4 procent. För flera av sina andra mål redovisade styrelsen också en svag måluppfyllelse.

1.2 Styrning

Positivt är att landstingsstyrelsen under år 2015 utvecklat målstyrningen. Målen i verksamhetsplanen är i allt väsentligt mätbara och styrelsen har utvecklat redovisningen av målen i delårsrapporter och årsredovisning. Vi bedömer dock att styrelsen ännu inte har en tillfredsställande redovisning av sin måluppfyllelse. För några av målen är redovisningen otydlig. Styrelsen gör heller ingen sammantagen bedömning i årsredovisningen om resultatet är förenligt med fullmäktiges övergripande mål och uppdrag.

Fördjupade granskningar visar att landstingsstyrelsen för år 2015 inte hade en tillräcklig styrning och kontroll över sitt ansvarsområde. Frånvaro av ledningssystem, outvecklad ärendeberedning och svagt utvecklat tjänstemannastöd var bidragande orsaker till att landstingsstyrelsen inte hade en tillräcklig styrning och kontroll.

1.3 Landstingsstyrelsens uppsikt

Positivt är att landstingsstyrelsen år 2015 tog steg för att uppfylla sin uppsiktsplikt. Landstingsstyrelsen har beslutat om rutiner för sin uppsikt och styrelsens arbetsutskott har genomfört träffar med företrädare för andra styrelser och nämnder m.fl. Den dokumenterade informationen från träffarna är dock begränsad. Det är också oklart i vilken omfattning som övriga ledamöter i landstingsstyrelsen fått ta del av informationen från arbetsutskottets träffar. Mot bakgrund av att det saknas dokumentation som verifierar i vilken grad samtliga ledamöter i styrelsen fått information bedömer vi att landstingsstyrelsens uppsikt år 2015 inte var tillräcklig. Negativt är även att landstingsstyrelsen inte utvärderade uppsikten för år 2015.

1.4 Rekommendationer

Vi rekommenderar landstingsstyrelsen att arbeta med följande förbättringsområden:

- Säkerställ att det för landstingsstyrelsens ansvarsområde införs ett ledningssystem i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2011:9).
- Säkerställ en tillräcklig ärendeberedning.

- Fortsätt arbetet med att utveckla målstyrningen. Säkerställ att redovisningen av måluppfyllelsen är tydlig. Gör en sammanfattande bedömning av måluppfyllelsen i årsredovisningen.
- Ställ krav på att få beräknade effekter av åtgärder för att nå en ekonomi i balans.
- Utveckla internkontrollarbetet.
- Besluta om rutiner för uppsikt som omfattar tydliga anvisningar till styrelser och nämnder om vilken information som styrelsen önskar. Säkerställ att det framgår av styrelsens protokoll vilken information som styrelsens ledamöter tagit del av. Utvärdera uppsikten årligen enligt beslutad rutin.

2. Bakgrund

2.1 Styrelsens ansvar som nämnd

Styrelser och nämnder ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med mål, beslut, riktlinjer och föreskrifter som gäller för verksamheten. Styrelserna och nämnderna ansvarar också för återrapporteringen till fullmäktige. Revisorerna ska enligt kommunallagen årligen granska styrelser och nämnder. Revisorerna ska pröva om styrelser och nämnder säkerställt att verksamheten är genomförd på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaper är rättvisande och om den interna kontrollen är tillräcklig.

2.2 lakttagelser i 2014 års granskning

I 2014 års granskning av landstingsstyrelsen som nämnd lämnade revisorerna följande rekommendationer till styrelsen:

- Fortsätt arbetet med att införa ett ledningssystem för styrelsens ansvarsområde enligt Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2011:9).
- Säkerställ en fungerande ärendeberedning.
- Fortsätt arbetet med att utveckla målstyrningen.
- Utveckla arbetet med den interna kontrollen genom att säkerställa att det finns riskbedömningar för samtliga områden som ingår i landstingsstyrelsens ansvarsområde.

2.3 Landstingsstyrelsens yttrande

Landstingsstyrelsen yttrade sig över 2014 års granskning i september 2015. I yttrandet redogjorde styrelsen för arbetet med att införa ett ledningssystem samt åtgärder för att utveckla målstyrningen, ärendeberedningen och internkontrollarbetet. Av yttrandet framgick att styrelsen i slutet av år 2014 beslutade om en införandeplan för ledningssystemet med direktiv, projektplan och budget. Projektplanen tog fasta på ett genomförande under år 2015.

En rad åtgärder hade enligt yttrandet vidtagits år 2014 för att stärka ärendeberedningen och tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen på politisk nivå och på tjänstemannanivå. Bland dessa åtgärder ingick förtydligade reglementen från fullmäktige för landstingsstyrelsen och nämnder, vidareutveckling av delegationsordningar och beslut om vidaredelegationsordningar, beslut om rutiner för ärendeberedning, mallar för tjänsteskrivelser etc.

Vad gällde målstyrningen svarade landstingsstyrelsen att den beslutat om tydligare och färre mål för år 2015 i verksamhetsplanen. Styrelsen hade också varit mer aktiv i riskvärderingen vad gällde internkontrollarbetet. Kontrollerna i planen för år 2015 var enligt yttrandet tydligare och gav styrelsen bättre möjligheter att vidta åtgärder under innevarande år.

2.4 Revisionsfrågor i 2015 års granskning

Den första revisionsfrågan är om landstingsstyrelsens måluppfyllelse varit tillräcklig. Den andra revisionsfrågan är om styrelsen haft en tillräcklig styr-

ning och kontroll över sina verksamheter. För denna del har vi formulerat följande underliggande revisionsfrågor:

- Är landstingsstyrelsens redovisning av måluppfyllelse tillräckligt utvecklad?
- Har landstingsstyrelsen metoder och system som säkerställer att beslut blir genomförda och regler efterlevs?
- Har landstingsstyrelsen agerat tillräckligt med anledning av rekommendationerna i föregående års granskning?

Granskningen har genomförts med stöd av revisionskontorets program för årlig granskning av nämnd. Programmet innehåller delar för granskning av nämndernas verksamhetsplaner, protokoll, delårsrapporter, årsrapporter, ekonomistyrning, följsamhet till fullmäktiges reglemente för intern kontroll, följsamhet till regler och rutiner och uppföljning av tidigare års granskningar. Dessutom har vi summerat iakttagelser från fördjupade granskningar som genomförts inom landstingsstyrelsens ansvarsområde under år 2015.

2.5 Landstingsstyrelsens uppsikt

Revisorerna har i tidigare års granskningar bedömt att landstingsstyrelsen inte uppfyllt sin uppsiktsplikt. Landstingsstyrelsen hade begränsat sin uppsikt till att ta del av protokoll, ekonomiska månadsrapporter, delårsrapporter och årsrapporter från övriga styrelser och nämnder. För år 2014 riktade två av revisorerna anmärkning till landstingsstyrelsen för bristande uppsikt över hälso- och sjukvårdsnämnden. Revisorerna har i flera år rekommenderat styrelsen att ta fram skriftliga rutiner för genomförandet av sin uppsikt. I december 2014 beslutade styrelsen om rutiner för sin uppsikt för år 2015.

För att bedöma om landstingsstyrelsen för år 2015 har uppfyllt sin uppsiktsplikt har granskningen sökt svar på följande revisionsfrågor:

- Är landstingsstyrelsens rutiner för uppsikt ändamålsenliga? Med detta menar vi om rutinerna är tillräckligt omfattande och beskriver vilken information styrelsen önskar få, hur och när styrelsen ska få rapportering, hur styrelsen ska utvärdera sin uppsikt etc.
- Har landstingsstyrelsen följt sina rutiner för uppsikt år 2015?
- Är det möjligt att med hjälp av protokollgranskning verifiera att landstingsstyrelsen uppfyllt sin uppsiktsplikt?
- Har landstingsstyrelsen utvärderat sin uppsikt för året?

2.6 Följsamhet till fullmäktiges internkontrollreglemente

Enligt fullmäktiges reglemente för intern kontroll ska landstingsstyrelsen utforma landstingsövergripande riktlinjer för tillämpning av reglementet. Styrelsen ska minst två gånger per år informera fullmäktige om nämndernas internkontrollarbete. Styrelsen ska även årligen utvärdera landstingets samlade system för intern kontroll och vid behov besluta om förändringar.

Hur landstingsstyrelsen för år 2015 uppfyllt sitt övergripande ansvar enligt fullmäktiges internkontrollreglemente granskas separat (nr 28/2015).

2.7 Avgränsning och ansvarig nämnd

Granskningen avser landstingsstyrelsens verksamhet år 2015. Granskningen omfattar inte om landstingsstyrelsen säkerställt att räkenskaperna är rättvisande. Denna del granskas i samband med landstingets delårs- och årsbokslut.

2.8 Revisionskriterier och metod

Vår bedömning av landstingsstyrelsens ansvarsutövande utgår från:

- Kommunallagen
- Fullmäktiges reglemente för landstingsstyrelsen
- Fullmäktiges reglemente för intern kontroll
- Övriga uppdrag, mål och direktiv från fullmäktige till landstingsstyrelsen
- Landstingets interna regler

Som framgått ovan har granskningens genomförts med stöd av revisionskontorets granskningsprogram. I delen av granskningen som avser styrelsens uppsiktsplikt har revisionskontoret fått bistånd av Attensum AB. Vi har stämt av iakttagelserna i granskningen med landstingsdirektören, landstingsstyrelsens sekreterare, chefen för staben för planering och styrning och samordnande tjänsteman för målstyrning och arbete med intern kontroll på staben för planering och styrning som fått möjlighet att lämna synpunkter på rapportutkast.

3. Landstingsstyrelsens uppdrag

3.1 Fullmäktiges reglemente för landstingsstyrelsen

Av fullmäktiges reglemente framgår att landstingsstyrelsen leder och samordnar förvaltningen av landstingets angelägenheter och har uppsikt över hela landstingets utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen hade enligt reglementet år 2015 verksamhetsansvar och personalansvar för staberna och för verksamhetsområdena primärvård och service.

3.2 Fullmäktiges landstingsplan

Landstingsplanen omfattar fullmäktiges övergripande mål, strategier och uppdrag till styrelser och nämnder för planperioden 2012-2015. Fullmäktige har beslutat om sex övergripande mål:

- Bättre och jämlik hälsa
- God vård
- Hälsofrämjande arbetsplatser och attraktiv arbetsgivare
- God hushållning
- Medborgarinflytande
- Miljö, hållbar tillväxt och regional kraftsamling

I landstingsplanen beslutade fullmäktige om flera uppdrag till landstingsstyrelsen. Bland uppdragen fanns bland annat att styrelsen skulle arbeta för att landstingets skulle bli Sveriges mest jämlika och jämställda landsting, ut-

veckla landstingets IT-baserade invånartjänster, bedriva patientsäkerhetsarbete enligt strategisk plan, utveckla landstingets kompetensförsörjning, genomföra nödvändiga strukturförändringar och riktade åtgärder i organisationen, genomföra landstingets miljöpolitiska program etc.

3.3 Landstingsstyrelsens verksamhetsplan

I verksamhetsplanen för år 2015 beslutade styrelsen om totalt 23 mål. Det var en minskning i förhållande till verksamhetsplanen för år 2014 som omfattade 28 mål. I verksamhetsplanen för år 2015 gav landstingsstyrelsen i uppdrag till landstingsdirektören att:

- Utifrån angivna mål i verksamhetsplanen ge planerings- och uppföljningsanvisningar till berörda verksamhetschefer för 2015.
- Verkställa och återrapportera uppföljning 2015 enligt tidplan.
- Ansvara för att de årliga investeringsutgifterna för byggande och utrustning låg inom ramen för fastställda avskrivnings- och övriga driftbudgetnivåer.
- Genomföra energieffektiviseringar inom landstingets fastighetsbestånd.
- Årligen uppdatera landstingets fastighetsplan, inklusive plan för lokalavveckling.
- Inom ramen för gällande regelverk och med beaktande av övriga villkor i fastställd fastighetsplan genomföra försäljning eller rivning av fastigheter som landstinget långsiktigt inte hade behov av.

Vår kommentar

Styrelsens verksamhetsplan för år 2015 har en tydlig koppling till fullmäktiges övergripande mål. Vi bedömer att styrelsen har utvecklat sin verksamhetsplan i förhållande till tidigare år. Positivt är att målen i allt väsentligt är mätbara.

En iakttagelse är att det för flera av målen är oklart om dessa avser endast landstingsstyrelsens ansvarsområde eller hela landstinget. Det gäller till exempel mål om att andelen heltidstjänster ska öka och att antalet beställda veckor för hyrpersonal ska minska. En annan iakttagelse är att det inte framgår vilken tidpunkt som utgör nuläge för målvärdena i verksamhetsplanen.

4. Landstingsstyrelsens verksamhet under år 2015

4.1 Landstingsstyrelsens styrdokument och protokoll

Landstingsstyrelsen har under år 2015 haft 11 protokollförda sammanträden. I tabellen nedan finns en sammanställning över i vilken grad landstingsstyrelsen beslutat om grundläggande styrdokument för sitt ansvarsområde.

Styrdokument	Beslut Ja/Nej	Vår kommentar
Verksamhetsplan år 2015	Ja	2014-12-17, § 433
Budget år 2015	Ja	2014-12-17, § 433
Underlag för landstingsplan och budget inför nästkommande år	Ja	2015-04-07, § 63
Internkontrollplan år 2015	Ja	2015-04-07, § 65
Delegationsordning	Ja	2015-06-02, § 121
Attestordning	Ja	2016-03-03, § 40
Dokumenthanteringsplan	Ja	2015-02-04, § 13
Rutin för ärendeberedning	Ja	2015-06-02, § 120
Rutin för att anmäla delegationsbeslut	Nej	
Delårsrapport 1	Ja	2015-06-02, § 157
Delårsrapport 2	Ja	2015-10-20, § 206
Årsredovisning år 2015	Ja	2016-04-05, § 77

Vår kommentar

Det är positivt att landstingsstyrelsen årligen sett över och reviderat sina styrdokument. Styrelsen har i huvudsak beslutat om grundläggande styrdokument för år 2015. Styrelsen hade dock inte beslutat om rutin för hur beslut skulle anmälas till styrelsen. En fördjupad granskning av tillämpning av delegations- och vidaredelegationsordningar (nr 11/2015) visade på låg kunskap i förvaltningen om hur beslut skulle återanmälas till styrelsen. Revisorererna rekommenderade styrelsen att besluta om rutiner för hur beslut skulle återanmälas. Styrelsen borde också säkerställa att utbildningsinsatser blev genomförda i förvaltningen och att det fanns IT-stöd som kunde användas när beslut skulle återanmälas (REV 32:4-2015). Vi bedömer att detta är angelägna områden som landstingsstyrelsen bör prioritera.

Landstingsstyrelsen beslutade vid sammanträde den 2 juni 2015 (§ 111) om utökning av patientnämndens ram med 200 000 kronor. I landstingsplanen för år 2015 bemyndigade fullmäktige styrelsen att ”tekniskt justera budgetramarna 2015 för landstingets nämndområden, vid behov”. Tillskottet på 200 000 kronor innebar en utökning av patientnämndens ram för år 2015 med cirka 4 procent. Vi anser att detta inte är att betrakta som en teknisk justering och att beslutet om förändringen borde ha tagits av fullmäktige.

4.2 Landstingsstyrelsens ekonomistyrning

I denna del granskar vi landstingsstyrelsens ekonomistyrning avseende verksamhetsområdena primärvård, service och staber. Landstingsstyrelsens ansvar att följa och redovisa landstingets ekonomiska utveckling på koncernnivå granskas separat (nr 30/2015).

4.2.1 Beslut om ekonomiska åtgärder år 2014

I årsredovisningen för år 2014 redovisade landstingsstyrelsen ett överskott mot budget på 20 miljoner kronor för verksamheterna inom sitt ansvarsområde. Enligt styrelsen berodde det positiva resultatet på överskottet från centrala anslag. Både verksamhetsområde primärvård och verksamhetsområde service redovisade dock underskott i förhållande till budget (en negativ avvikelse på 5 procent respektive 7 procent). Styrelsen rapporterade att underskotten för primärvården i huvudsak berodde på höga kostnader för hyrläkare. Underskotten för verksamhetsområde service berodde främst på högre kostnader för sjukresor än beräknat samt kostnader för att sanera sjuka hus.

I december 2014 hade landstingsstyrelsen beslutat om ett ekonomiskt åtgärds paket med anledning av underskott hos verksamheterna. Av protokollet framgick att åtgärderna avsåg både landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden. Några punkter som ingick i paketet var:

- Förbättrade rutiner för avrop och fakturahantering vid köp av bemanningsföretag.
- Bättre rutin och kontroll av avtal, priser, följsamhet till ingångna avtal osv.
- Maximal restriktivitet gällande nyanställningar, visstidsanställningar och timanställda.
- Maximal restriktivitet avseende anlitande av hyrpersonal.
- Övertidsstopp för ej direkt patientarbete.
- Ökad följsamhet till budgeten för kurser, konferenser och resor.

Vid sidan av de kortsiktiga åtgärderna skulle verksamheterna även fortsätta arbete med långsiktiga åtgärder för en ekonomi i balans, exempelvis produktions- och kapacitetsplanering och gränsöverskridande arbetsprocesser.

Det framgick inte några uppskattade ekonomiska effekter av åtgärdsförslagen för verksamheterna inom landstingsstyrelsens ansvarsområde eller någon ambitionsnivå för besparingarna. Styrelsen beslutade att landstingsdirektören skulle rapportera resultatet av åtgärds paketet löpande i samband med den ekonomiska månadsrapporteringen.

4.2.2 Ramar och uppdrag från fullmäktige år 2015

I landstingsplanen som fullmäktige beslutade om i november år 2014 fanns två olika budgetramar för landstingsstyrelsen. Enligt en tabell i planen uppgick styrelsens budget till 2 979 miljoner kronor. Av löptexten framgick dock att fullmäktige fastställt styrelsens ram för år 2015 till 2 895 miljoner kronor. Skillnaden mellan de två budgetuppgifterna var 84 miljoner kronor.

I landstingsstyrelsens verksamhetsplan för år 2015 stod det i sin tur att fullmäktige hade ställt 2 983 miljoner kronor till landstingsstyrelsens förförande i 2015 års budget.

Vi har kontrollerat skillnaderna mellan siffrorna med ekonomistaben. Enligt uppgift beror skillnaden mellan beloppen i landstingsplanen på en miss i beredningen av planen. Det korrekta beloppet var det som framgick av tabellen. Skillnaden mellan belopp i landstingsplanen och i styrelsens verk-

samhetsplan berodde i sin tur på beräknade högre intäkter utifrån det nya regionavtalet. Drygt 4 miljoner kronor fördelades till landstingsstyrelsen, vilket motsvarar skillnaden mellan ramen som framgår av tabellen i fullmäktiges landstingsplan (2 979 miljoner kronor) och budgetramen i styrelsens verksamhetsplan (2 983 miljoner kronor).

I landstingsplanen för år 2015 gav fullmäktige i uppdrag till landstingsstyrelsen att:

- Fortsätta effektiviseringsarbete enligt de riktlinjer som beskrivits i landstingsplanen för perioden 2012-2015.
- Verkställa effektiviseringar, omfördelningar och riktade besparingsåtgärder i verksamheten för 2015.
- Erbjudna heltid vid varje nyanställning
- Utveckla möjligheten till utökad tillgänglighet i hela vårdprocessen genom att i patientkontrakt kunna garantera rimlig handläggningstid i hela vårdkedjan.
- Vidta eventuella omfördelningar i budget för 2015 till samverkansnämnden.
- Ansvara för att de årliga investeringsutgifterna för byggande och utrustning låg inom ramen för fastställda avskrivningsnivåer.
- Fullfölja fullmäktiges tidigare beslut att under en tioårsperiod avsätta ett årligt investeringsutrymme om ca 10 miljoner kronor för lönsamma energieffektiviserande åtgärder.
- Ge förslag på eventuella omfördelningar mellan investeringsutrymmet och planenligt fastighetsunderhåll för att åstadkomma en effektiv fastighets- och lokalutveckling.

4.2.3 Landstingsstyrelsens aktiviteter år 2015

I tabellen nedan finns en sammanställning över utvecklingen av landstingsstyrelsens ekonomiska resultat för år 2015. I tabellen finns även information om när styrelsen fått ekonomisk rapportering under år 2015.

Månad	Resultat	Ekonomisk rapport till styrelsen
Februari	– 2 Mkr	2015-04-07 (månadsrapport)
April	+ 3 Mkr	2015-06-02 (delårsrapport per april)
Juli	– 30 Mkr	2015-09-01 (månadsrapport)
Augusti	– 34 Mkr	2015-10-20 (delårsrapport per augusti)
Oktober	– 33 Mkr	2015-11-18 (månadsrapport)
November	– 54 Mkr	2015-12-15 (månadsrapport)
December	– 42 Mkr	2016-04-05 (årsredovisning)

Landstingsstyrelsen har fått ekonomisk rapportering vid sex av elva protokollförda sammanträden år 2015. I protokollen finns rapporteringarna under en egen rubrik (*Ekonomisk månadsrapport*) med hänvisning till diarieförda underlag. Månadsrapporterna omfattade bland annat ekonomiskt resultat för landstinget totalt och kostnadsutveckling, resultatet per styrelse och nämnd samt resultatet för verksamhetsområdena som ingår i styrelsens ansvarsområde. Rapporterna omfattade även information om personal, produktion och tillgänglighet samt särskilda fokusområden där avvikelserna var stora.

En genomgång av landstingsstyrelsens protokoll visar att styrelsen vid några tillfällen under år 2015 gav i uppdrag till landstingsdirektören att vidta åtgärder med anledning av rapporteringen. Vid sammanträde den 7 april 2015 fick styrelsen rapport om negativa budgetavvikelser inom verksamhetsområdena primärvård och service (-1,1 procent respektive -4 procent). Vid sammanträdet gav landstingsstyrelsen i uppdrag till landstingsdirektören att:

- Analysera personalkostnader och närvarotid per enhet och per kategori och vidta åtgärder vid avvikelse.
- Tillsammans med verksamheten analysera om befintliga resurser användes på ett optimalt sätt och eventuellt omfördela inom respektive verksamhetsområdes ram.
- Redovisa resultat av åtgärdsplaner samt styrelsens beslut om kortsiktiga åtgärder för att klara ekonomin.

Landstingsdirektören fick i uppdrag att redovisa effekterna av åtgärderna i delårsrapporten.

Vid sammanträde den 2 juni 2015 behandlade landstingsstyrelsen delårsrapporten per april 2015. I delårsrapporten redovisade landstingsstyrelsen en positiv avvikelse mot budget på tre miljoner kronor. Resultatet påverkades positivt av en fördelning på 14 miljoner kronor till landstingsstyrelsen från utbetald ersättning från AFA försäkring. Exklusive utbetalningen från AFA skulle styrelsen ha redovisat en negativ avvikelse mot budget på 11 miljoner kronor. Styrelsen bedömde att en framräkning av detta resultat indikerade en avvikelse på minus 30 miljoner kronor vid årets slut.

I delårsrapporten per april 2015 redogjorde styrelsen för att verksamhetsområdena primärvård och service redovisade negativa avvikelser mot budget. De ekonomiska problemen berodde enligt styrelsen på höga kostnader för köp av hyrläkare inom primärvården samt höga kostnader för byggnadsrelaterad ohälsa. Styrelsen bedömde att någon omedelbar förändring inom dessa områden inte var att vänta utan att det pågick ett långsiktigt arbete med att rekrytera och utbilda egna läkare samt underhålla och åtgärda lokaler. Underskotten inom verksamhetsområdena uppvägdes enligt delårsrapporten av överskott för de landstingsgemensamma pensionskostnaderna.

I delårsrapporten per april fanns en översiktlig redovisning av resultatet av vidtagna åtgärder i verksamheterna. Enligt redovisningen hade styrelsen planerat att reducera kostnaderna med 15 miljoner kronor år 2015. Till och med april 2015 hade styrelsen minskat sina kostnader med två miljoner kronor. I rapporten framgick vidtagna åtgärder inom verksamhetsområde primärvård, exempelvis vad gällde arbetet med att minska köp från bemanningsföretag samt vidtagna åtgärder inom verksamhetsområde service. Med anledning av delårsrapporten beslutade landstingsstyrelsen att ge i uppdrag till landstingsdirektören att genomföra en fördjupad analys av sjukskrivningstalen inom styrelsens verksamhetsområde.

Vid sammanträde den 1 september 2015 fick styrelsen information om att budgetavvikelsen för styrelsens ansvarsområde uppgick till minus 30 miljoner kronor. Det framgick av protokollet att åtgärderna som styrelsen beslutat om i december år 2014 för att minska personalkostnaderna inte hade gett något trendbrott. Landstingsdirektören presenterade förslag på åtgärder för

en ekonomi i balans. Bland dessa fanns åtgärder inom personalområdet, exempelvis att arbete på övertid skulle vara beordrad. Styrelsen noterade informationen.

I delårsrapporten per augusti 2015 redovisade styrelsen en negativ avvikelse mot budget på 34 miljoner kronor för sitt ansvarsområde. I likhet med delårsrapporten per april redovisade styrelsen att avvikelserna främst berodde på kostnader för köp av bemanningspersonal och kostnader för sanering av sjuka hus. I delårsrapporten framgick att det inte fanns någon kortsiktig lösning på problemen. I delårsrapporten fick styrelsen information om resultatet av vidtagna åtgärder i verksamheterna. Styrelsen fick information om verksamheterna hade uppnått en reducering på 5 miljoner kronor i förhållande till det planerade målet på 15 miljoner kronor.

I årsredovisningen för 2015 redovisade styrelsen ett underskott mot budget på 42 miljoner kronor. Detta motsvarade en budgetavvikelse på -1,4 procent. Enligt styrelsen berodde underskottet främst på att primärvården och service redovisade underskott i förhållande till budget (-3,5 procent respektive -5,2 procent). Landstingsstyrelsen rapporterade att underskotten för primärvården i huvudsak berodde på höga kostnader för köp från bemanningsföretag. Underskotten för verksamhetsområde service berodde främst på saneringskostnader för byggnader.

Vår kommentar

Granskningen visar att landstingsstyrelsen under år 2015 har hållit sig informerad om den ekonomiska utvecklingen inom sitt ansvarsområde. Det är positivt att det framgår av protokoll hur styrelsen har hanterat den ekonomiska rapporteringen och att det finns hänvisning till diariet förda underlag i protokollen. Det är dock otydligt vilka beslutade åtgärder som avser landstingsstyrelsens ansvarsområde och vilka åtgärder som avser hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområde.

4.3 Beredning inför fullmäktiges beslut om budget år 2015

Revisorerna har i flera granskningar uppmärksammat att beredningen inför fullmäktiges beslut om budgetar för styrelser och nämnder varit alltför informell (18/2011, 8/2012, 15/2013 och 19/2014). En svaghet tidigare år har varit att styrelser och nämnder inte beslutat om budgetunderlag och att det saknats dokumenterade riskanalyser och konsekvensberäkningar.

I mars år 2014 utgick en skrivelse undertecknad av landstingsstyrelsens ordförande och landstingsdirektören till styrelser och nämnder med begäran om att dessa senast till den 30 april år 2014 skulle lämna underlag för budgeten år 2015 till landstingsstyrelsen. Skrivelsen skickades till hälso- och sjukvårdsnämnden, nämnden för funktionshinder och habilitering, nämnderna för folkhälsa och primärvård, patientnämnden, kostnämnden med Lycksele kommun samt dåvarande styrelserna för folkhögskolorna.

En kontroll i diariet visar att hälso- och sjukvårdsnämnden, nämnden för funktionshinder och habilitering, patientnämnden, kostnämnden och styrelserna för folkhögskolorna har lämnat in budgetunderlag för år 2015. Nämnderna för folkhälsa och primärvård samt landstingsstyrelsen har inte beslutat

om dokumenterade budgetunderlag för sina ansvarsområden inför fullmäktiges beslut om budgeten år 2015.

Vår kommentar

En genomgång visar att underlagen för flera av styrelserna och nämnderna inte är tillräckligt utvecklade. En iakttagelse är att det i flera av underlagen saknas ekonomiska beräkningar och riskanalyser.

4.4 Arbetet med att införa ett ledningssystem

Landstingets revisorer har under flera år uppmärksammat att landstingets styrelser och nämnder har en svagt utvecklad styrning, uppföljning och kontroll. En bidragande orsak till den svaga styrningen har varit att landstinget saknat ett ledningssystem i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2011:9).

Arbete med att införa ett ledningssystem i landstinget har pågått sedan år 2009. Tidigare års granskningar har visat att landstingsstyrelsen har haft för svag kontroll över arbetet med att införa ledningssystemet. Sedan starten har arbetet startat om flera gånger till följd av olika problem i införandefasen. Landstingsstyrelsen beslutade i december 2014 om nytt direktiv och projektplan för införandet av ett ledningssystem. I projektplanen fanns sex projektmål som skulle vara genomförda den sista december 2015. Till de sex målen fanns underliggande delmål. Enligt direktiven skulle en återrapportering av projektet göras till landstingsstyrelsen i juni 2015 samt i landstingsstyrelsens arbetsutskott i mars och oktober 2015.

Arbetsutskottet fick den 20 mars 2015 en information från projektledaren. Informationen handlade om vad ett ledningssystem var och vad det var tänkt att bidra till. Arbetsutskottet fick information om att projektet skulle vara färdigt vid utgången av år 2015. Landstingsstyrelsen fick ingen information om projektet i samband med sitt möte i juni 2015. Inte heller arbetsutskottet fick någon återrapportering i oktober 2015. Vid sitt sammanträde den 18 november 2015 fick landstingsstyrelsen information om att projektet genomfördes enligt tidplan. I protokollet från styrelsens sammanträde kan man läsa *”Införandeprojektet för ledningssystemet avslutas vid årsskiftet i enlighet med beslutad tidplan. Vid projektets avslut kommer grundinfrastrukturen för ledningssystemet att vara på plats”* (151118, § 250).

Den 28 januari 2016 arrangerade landstingets revisorer ett seminarium om arbetet med att införa ledningssystemet. Vid seminariet fick revisorerna information om projektet från landstingsdirektören, projektägaren och projektledaren. Landstingsdirektören gick igenom projektets delmål och berättade att man i huvudsak genomfört fyra av sex delmål. Ett IT-verktyg och strukturer för ett ledningssystem hade tagits fram under år 2015. Ledningssystemet hade dock endast i begränsad utsträckning börjat fyllas på med styrande dokument.

Vid seminariet fick revisorerna information om att projektets styrgrupp under hösten 2015 beslutat om att inte gå vidare med det delmål för ledningssystemet som handlade om redovisande dokument. Projektägaren uppgav vid seminariet att landstingsstyrelsen i november 2015 fick muntlig infor-

mation om att styrgruppen prioriterat bort delmålet om redovisande dokument. Av landstingsstyrelsens protokoll från sammanträdet i november framgår dock inte om styrelsen den informationen. Vid revisorernas seminarium i januari 2016 uppgav projektägaren att styrelsen i mars 2016 skulle få en avrapportering om projektet. Enligt landstingsdirektören fanns en plan för projektets framtida införande men planen var varken tids- eller resurs-satt. Nya politiska direktiv behövdes enligt landstingsdirektören för att gå vidare och införa ledningssystemet.

Vår kommentar

Vi anser att landstingsstyrelsen under år 2015 hade en allt för svag kontroll över projektet med att införa ett ledningssystem. Beslutet om att prioritera bort redovisande dokument från ledningssystemet var en väsentlig förändring i förhållande till landstingsstyrelsens direktiv från december 2014. Beslutet om bortprioriteringen borde därför ha tagits av landstingsstyrelsen. Inför beslutet om bortprioritering borde det även ha funnits en dokumenterad riskanalys som beskrev konsekvenserna av prioriteringen. Vi bedömer också att det finns risk att arbetet med att bygga upp ett fungerande ledningssystem under år 2016 kan bromsas upp om det saknas beslut om resurser, tidplan, bemanning m.m.

4.5 Följsamhet till fullmäktiges reglemente för intern kontroll

Av tabellen nedan framgår landstingsstyrelsens följsamhet till fullmäktiges reglemente för intern kontroll.

Revisionsfråga	Bedömning Ja/Nej	Vår kommentar
1. Har styrelsen beslutat om anpassade anvisningar för intern kontroll?	Ja	2015-06-02, § 116
2. Har styrelsen säkerställt att det finns dokumenterade riskbedömningar?	Ja	2015-04-07, § 65
3. Har styrelsen beslutat om en internkontrollplan?	Ja	2015-04-07, § 65
4. Har styrelsen säkerställt att internkontrollplanen beskriver vilka kontroller som ska genomföras, vem som har ansvar för kontrollerna och när uppföljning ska vara genomförd?	Nej	Internkontrollplanen omfattar totalt 11 kontrollaktiviteter. För flera av kontrollerna framgår inte hur kontrollerna ska genomföras eller när uppföljningen ska vara genomförd.
5. Har styrelsen i samband med delårsrapporten per augusti följt upp arbetet med den interna kontrollen?	Ja	2015-10-20, § 215 <i>Tabellen fortsätter på nästa sida</i>

Revisionsfråga	Bedömning Ja/Nej	Vår kommentar
6. Har styrelsen säkerställt att kontroller i internkontrollplanen är genomförda?	Nej	Alla kontroller var inte genomförda i enlighet med internkontrollplanen.
7. Har styrelsen bedömt resultatet av genomförd uppföljning av intern kontroll?	Ja	
8. Har styrelsen beslutat om åtgärder i händelse av att den interna kontrollen visat på brister?	Delvis	Landstingsstyrelsen gav i samband med avrapporteringen av 2015 års internkontrollarbete i uppdrag till landstingsdirektören att komplettera 2016 års internkontrollplan med kontroll av om tjänsteskrivelsemall används vid ärendeberedning (160405, § 77). I samband med delårsrapporten per augusti gav styrelsen flera uppdrag till landstingsdirektören med anledning av identifierade brister i den interna kontrollen (151020, § 215). Vi bedömer dock att landstingsstyrelsens borde ha vidtagit fler och kraftfullare åtgärder med anledning av de svagheter vi identifierat i styrelsens arbete med den interna kontrollen.
9. Har styrelsen senast i samband med årsredovisningen till fullmäktige rapporterat om resultatet från sin uppföljning av den interna kontrollen?	Nej	

Vår kommentar

I 2014 års granskning rekommenderade revisorerna styrelsen att utveckla arbetet med den interna kontrollen genom att säkerställa att det fanns riskbedömningar för samtliga områden som ingick i landstingsstyrelsens ansvarsområde. En positiv iakttagelse är att internkontrollplanen för år 2015 har en ny struktur i förhållande till tidigare år och omfattar riskbedömningar även för primärvården ur ett beställarperspektiv och för stabernas verksamhet. Negativt är att det för flera av kontrollerna i 2015 års internkontrollplan inte framgår hur dessa ska genomföras och när uppföljningen ska vara genomförd. Negativt är också att landstingsstyrelsen inte säkerställde att alla kontroller blev genomförda i enlighet med internkontrollplanen. Vi bedömer att landstingsstyrelsen behöver vidta åtgärder för att utveckla kvaliteten i arbetet med den interna kontrollen. En brist är att kontrollerna i internkontrollplanen i liten utsträckning är inriktade till följsamhet till beslutade regler och rutiner. Metodmässiga utgångspunkter för denna typ av kontroller

hittar man exempelvis i revisionsrapporten Granskning av enskild basenhet (nr 12/2015). Granskningen består av ett 30-tal kontroller inom det ekonomiadministrativa området.

4.6 Följsamhet till regler och rutiner

Flera granskningar under år 2015 inom landstingsstyrelsens ansvarsområde visar på allt för låg grad av följsamhet till ekonomiadministrativa rutiner:

- Utbetalningsprocessen (nr 01/2015). Av granskningen framgick att det saknades dokumenterade riskbedömningar för de processer och IT-system som hanterade utbetalningar till landstingets leverantörer. Granskningen visade också att flera IT-system hade bristande systembaserade kontroller.
- Sekretess i leverantörs- och faktureringsrutinen (nr 13/2015). En uppföljande granskning visade att det i landstingets faktureringsystem fanns fakturor med personuppgifter som saknade sekretessmarkeringar.
- Resefakturor (REV 19-2015). En uppföljande granskning visade att styrelsen inte hade tillräcklig kontroll över att resefakturor blev rätt bokförda. En femtedel av alla granskade fakturor innehöll ett eller flera fel
- Lönetillägg (REV 31-2015). Av den uppföljande granskningen framkom att det fanns brister i den information som skulle registreras i PA-systemet.
- Byggfakturor (REV 30-2015). Ett stickprov i en uppföljande granskning visade att knappt hälften av byggfakturorna saknade fullständigt underlag.

Vår kommentar

Granskningar de senaste åren visar att följsamheten till ekonomiadministrativa regler inte är tillräckligt hög. Ett sätt för styrelsen att förbättra kontrollen inom detta område är att utveckla arbetet med riskanalyser och internkontrollplaner. Vi anser att styrelsens internkontrollplan i högre grad bör innehålla kontroller om verksamheterna följer de regler och rutiner som gäller inom det ekonomiadministrativa området.

4.7 Landstingsstyrelsens delårsrapporter och årsredovisning

4.7.1 Delårsrapporter

Vid granskning av styrelsers och nämnders delårsrapporter ska revisorerna enligt kommunallagen bedöma om det ekonomiska resultatet är förenligt med fullmäktiges beslut samt om verksamheten bedrivits inom ramen för fullmäktiges mål.

Landstingsstyrelsen har i enlighet med fullmäktiges direktiv beslutat om en delårsrapport per april och en delårsrapport per augusti år 2015. Vår granskning är inriktad mot delårsrapporten som styrelsen beslutade om per augusti 2015.

Av totalt 11 mål som landstingsstyrelsen skulle följa upp i delårsrapporten per augusti bedömde styrelsen att sex mål inte skulle uppnås. Styrelsen lyfte särskilt fram personal- och arbetsmiljösituationen som en utmaning. Av delårsrapporten framgick att styrelsen hade för avsikt att vidta åtgärder inom områden med låg måluppfyllelse. I samband med beslutet om delårsrapporten per augusti beslutade styrelsen att ge i uppdrag till landstingsdirektören att genomföra en fördjupad analys av sjukskrivningstalen inom styrelsens ansvarsområde.

Landstingsfullmäktige beslutade vid sammanträde den 25-26 november 2014 (§ 269) om ”Uppföljningsplan för Hälsovalet”. I planen fanns 39 uppföljningsindikatorer under olika målområden såsom ”Vård i rimlig tid”, ”Patientfokuserad vård” och ”Kunskapsbaserad vård”. Landstingsstyrelsen har under år 2015 tagit del av delårsrapporter per april och augusti enligt uppföljningsplanen för Hälsovalet. Landstingsstyrelsen vidtog inga åtgärder i samband med rapporteringen.

Vår kommentar

Vår bedömning är att landstingsstyrelsen hade utvecklat redovisningen av måluppfyllelsen i delårsrapporten per augusti 2015 i förhållande till tidigare år. Styrelsens mål var i allt väsentligt mätbara och i delårsrapporten följde styrelsen upp resultatet i förhållande till de mätbara målen.

En negativ iakttagelse är att styrelsen i delårsrapporten per augusti 2015 inte redogjorde för tillgängligheten i primärvården. Vi bedömer att tillgängligheten är ett väsentligt område som bör ingå i styrelsens rapportering till fullmäktige. Mål för tillgänglighet fanns i fullmäktiges uppföljningsplan för hälsovalet som dock inte rapporterades till fullmäktige.

4.7.2 Årsredovisning

I årsredovisningen för år 2015 redovisade landstingsstyrelsen en måluppfyllelse för sina mål i verksamhetsplanen med 43 procent. Styrelsen bedömde att 10 av 23 mål var uppfyllda. Styrelsen noterade att måluppfyllelsen hade försämrats jämfört med föregående år och att det fanns potential till förbättring, speciellt när det gällde målen inom hälsofrämjande arbetsplatser och attraktiv arbetsgivare samt god hushållning. Ett område som styrelsen lyfte fram i årsredovisningen var personalsituationen där det enligt styrelsens bedömning krävdes fortsatta åtgärder för att klara fullmäktiges mål, uppdrag och budget. Styrelsen konstaterade även att sjukfrånvaron ökat under året, särskilt bland yngre medarbetare och bland kvinnliga medarbetare.

I årsredovisningen redogjorde styrelsen för verksamhetsområde primärvård och verksamhetsområde service under separata rubriker. Under avsnittet om primärvården framgick att fyra av fem patienter fått tid för nybesök inom sju dagar. Styrelsen redovisade att telefontillgängligheten uppgått till 87 procent.

I samband med beslutet om årsredovisningen i april 2016 tog landstingsstyrelsen del av årsrapport för Hälsovalet 2015. I årsrapporten redovisades resultatet för indikatorerna som ingick i uppföljningsplanen för Hälsovalet.

Landstingsstyrelsen beslutade att notera årsrapporten för Hälsovalet till protokollet.

Vår kommentar

En positiv iakttagelse är att landstingsstyrelsen har utvecklat redovisningen av måluppfyllelsen i förhållande till tidigare år. Vi bedömer dock att styrelsen ännu inte har en tillfredsställande redovisning av sin måluppfyllelse. För några av målen är redovisningen otydlig. Styrelsen gör heller ingen sammantagen bedömning i årsredovisningen om resultatet är förenligt med fullmäktiges övergripande mål och uppdrag. En annan iakttagelse är att det för flera av målen är oklart om redovisningen endast avser verksamheter inom landstingsstyrelsens ansvarsområde eller hela landstinget. En ytterligare iakttagelse är att landstingsstyrelsen endast översiktligt berörde tillgängligheten i primärvården.

När det gäller resultat är vår slutsats att landstingsstyrelsen för år 2015 inte hade en tillräcklig måluppfyllelse. Landstingsstyrelsen redovisade en negativ avvikelse mot budget på 42 miljoner kronor för sitt ansvarsområde. För flera av sina andra mål redovisade styrelsen också en svag måluppfyllelse.

5. Landstingsstyrelsens uppsikt år 2015

5.1 Bakgrund

Enligt fullmäktiges reglemente ska landstingsstyrelsen utöva uppsikt över nämnder, gemensamma nämnder, kommunalförbund, bolag, ekonomiska föreningar, stiftelser och ideella föreningar där landstinget är intressent genom direkt eller indirekt ägande. Med denna skyldighet följer enligt reglementet bland annat att styrelsen ska se till att det finns rutiner för hur den löpande uppsikten ska genomföras. Om avvikelser noteras ska berörd nämnd, bolag etc. informeras om förhållandet och vid mer allvarliga avvikelser ska styrelsen lyfta frågan till fullmäktige för eventuella åtgärder.

I revisionsberättelsen för år 2014 riktade två av revisorerna anmärkning mot landstingsstyrelsen för bristande uppsikt över hälso- och sjukvårdsnämnden. Vid sammanträde den 14 april 2015 lämnade styrelsen förklaring över framställd anmärkning till fullmäktige (§ 99). I förklaringen beskrev styrelsen vilka åtgärder som styrelsen hade vidtagit för att förbättra uppsikten. Vid sammanträdet gav styrelsen i uppdrag till landstingsdirektören att *”säkerställa former för rapportering och protokollföring som skulle synliggöra styrelsens aktiva uppföljning, förväntningar och kontakt med övriga nämnder”*.

Landstingsstyrelsen beslutade den 17 december 2014 (§ 439) om rutiner för styrelsens uppsikt. I rutinerna fanns en plan för genomförande av uppsikten år 2015. Av rutinerna framgick vilka nämnder, styrelser och kommunala företag m.fl. som styrelsens arbetsutskott skulle genomföra träffar med år 2015. Det framgick vilken dokumentation som styrelsen skulle ta del av för styrelser och nämnder m.fl. (ekonomiska månadsrapporter, delårsrapporter och årsrapporter) samt hur arbetsutskottet skulle genomföra träffarna. Vid träffarna skulle utskottet och berörd styrelse eller nämnd m.fl. göra en

genomgång av ekonomiska resultat, måluppföljning i samband med delårs- och helårsbokslut samt aktuella frågor. Vid brister skulle landstingsstyrelsen enligt rutinerna begära in skriftliga upplysningar från berörda organ. Arbetsutskottets träffar skulle protokollföras och vid efterföljande sammanträde skulle landstingsstyrelsen få en muntlig återrapportering som skulle återges i styrelsens protokoll. Enligt rutinerna skulle landstingsstyrelsen även årligen göra en utvärdering av hur uppsikten hade genomförts föregående år. En kontroll skulle även göras av att styrelser och nämnder kommit in med efterfrågade underlag vid påpekanden om brister eller behov av åtgärder.

I mars år 2015 skickade staben för planering och styrning ut landstingsstyrelsens rutiner för uppsikt till styrelser och nämnder. I informationsutskicket fanns också mer omfattande instruktioner kring vilken information som styrelserna och nämnderna kunde rapportera. I informationen från staben stod bland annat att det inte fanns något krav på att samtliga styrelser och nämnder skulle lämna in skriftliga underlag inför träffarna med utskottet, men att styrelserna och nämnderna senast en vecka innan träffen borde komma in med underlag. De skriftliga underlagen borde enligt informationsutskicket bland annat omfatta rapportering av tre områden som nämnden eller styrelsen bedömde som mest strategiskt utmanande för att långsiktigt kunna klara sitt uppdrag.

5.2 Aktiviteter år 2015

Landstingsstyrelsen har under år 2015 tog del av protokoll, ekonomiska månadsrapporter, delårsrapporter och årsrapporter från övriga styrelser och nämnder. Landstingsstyrelsen tog även del av budgetunderlag inför fullmäktiges beslut om budget år 2016 samt resultatet av styrelsers och nämnders internkontrollarbete år 2015. Vid varje styrelsesammanträde under 2015 finns en punkt med anmälan av protokoll från styrelser och nämnder. Landstingsstyrelsen beslutade vid samtliga tillfällen att lägga protokollen till handlingarna.

Landstingsstyrelsens arbetsutskott genomförde under år 2015 i huvudsak träffar i enlighet med planen för uppsikt som landstingsstyrelsen beslutade om i december år 2014. Utskottet träffade presidierna för hälso- och sjukvårdsnämnden, nämnden för funktionshinder och habilitering, nämnderna för folkhälsa och primärvård, samverkansnämnden, folkhögskolestyrelsen och patientnämnden. Utskottet träffade även företrädare för region Västerbotten, kollektivtrafikmyndigheten, Länstrafiken Västerbotten AB och Norrtåg AB.

Vid träffarna med nämnder och folkhögskolestyrelsen behandlades enligt utskottets protokoll bland annat budgetunderlag, landstingsplan 2016-2019 och åtgärder för en ekonomi i balans. Vid samtliga träffar diskuterades också olika andra frågor för respektive nämnd.

Arbetsutskottet fattade inga beslut med anledning av träffarna. I utskottets protokoll finns heller ingen hänvisning till diariet förda underlag för träffarna. I protokolltexten hänvisas i vissa fall till nämndernas budgetunderlag ”*enligt aktbilaga*”. Arbetsutskottets protokoll har anmälts till landstingsstyrelsens sammanträden. I landstingsstyrelsens protokoll finns utskottets proto-

koll antingen under punkten *Anmälan av delegationsbeslut* eller under punkten *Anmälan av protokoll från styrelser och nämnder*. Det framgår inte av landstingsstyrelsens protokoll vad utskottets protokoll har handlat om.

Vid sammanträde den 2 juni 2015 behandlade landstingsstyrelsen en punkt som hette *Uppsikt. Redovisning* (§ 119). Av protokollet framgick att landstingsstyrelsens arbetsutskott under våren 2015 hade träffat presidier i nämnder, styrelser och bolag enligt styrelsens rutiner för uppsikt. I protokollet kunde man läsa att chefen för staben för planering och styrning hade redogjort för de träffar som arbetsutskottet genomfört samt de frågeställningar som diskuterats vid träffarna. Det framgick inte av protokollet vad redovisningen omfattade. Under paragrafen fanns hänvisning till ett diarienummer. I diariet finns inget underlag under ärendet förutom utdraget ur landstingsstyrelsens protokoll den 2 juni 2015 (VLL 1211-2015). Landstingsstyrelsen beslutade att godkänna rapporteringen.

Det framgår inte av landstingsstyrelsens protokoll att styrelsen fick någon muntlig rapportering efter att arbetsutskottet genomfört träffar med nämnderna för folkhälsa och primärvård, samverkansnämnden samt folkhögskolestyrelsen hösten 2015.

I samband med att landstingsstyrelsen beslutade om delårsrapporten per april den 2 juni 2015 beslutade styrelsen att bjuda in hälso- och sjukvårdsnämnden till styrelsens möte den 1 september 2015 för överläggning kring budgetläge och åtgärder. Vid sammanträdet träffade landstingsstyrelsen presidiet för hälso- och sjukvårdsnämnden (150101, § 169). Föredragande tjänsteman i nämnden redogjorde för nämndens ekonomiska situation och vilka åtgärder som pågick inom nämndens ansvarsområde. Landstingsstyrelsen noterade informationen.

I delårsrapporten per augusti 2015 lämnade landstingsstyrelsen förslag till fullmäktige att underskott kopplat till poster inom hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområde som inte kunde hanteras kortsiktigt, såsom merkostnader för inhyrd personal, kostnader utöver budget för utomlänsvård samt mindre intäkter än planerat för såld vård till regionen skulle hanteras inom landstingets totala ekonomi för år 2015.

5.3 Utvärdering av uppsikten

I arbetsutskottets protokoll från den 24 november år 2015 kan man läsa följande (§ 93): ”Arbetsutskottet reflekterar över de träffar som utskottet genomfört under 2015 med övriga nämnder, Region Västerbotten, Länstrafiken, Norrtåg m.fl. Arbetsutskottet anser att formen för genomförandet av uppsiktsplikten fungerat bra.” I protokollet står det att man inför kommande års träffar ska göra en sammanfattning av de frågeställningar som behandlades år 2015. Det framgår även att nämndernas budgetunderlag ska finnas med i utskicket till mötena. Vad gällde planen för uppsikt år 2016 hade listan utökats med kommunalförbundet Svenskt ambulansflyg samt Västerbottens läns landstings Innovation AB. Vidare ingick planerade träffar med kulturbolagen inom Region Västerbotten samt skriftlig avrapportering av Skandionkliniken verksamhet.

Landstingsstyrelsen beslutade i mars år 2016 om planen för genomförande av uppsikten år 2016. Det framgår inte av protokoll att landstingsstyrelsen utvärderade uppsikten för år 2015.

Vår kommentar

Positivt är att landstingsstyrelsen år 2015 tog steg för att uppfylla sin uppsiktsplikt. Landstingsstyrelsens uppsikt över övriga nämnder, styrelser och kommunala företag m.fl. har utvecklats i jämförelse med tidigare år. Landstingsstyrelsen har beslutat om rutiner för sin uppsikt och styrelsens arbetsutskott har genomfört träffar med företrädare för andra styrelser och nämnder m.fl.

Den dokumenterade informationen från träffarna är dock begränsad. Det är också oklart i vilken omfattning som övriga ledamöter i landstingsstyrelsen fick ta del av informationen från arbetsutskottets träffar. Mot bakgrund av att det saknas dokumentation som verifierar i vilken grad samtliga ledamöter i styrelsen fick information bedömer vi att landstingsstyrelsens uppsikt inte var tillräcklig. Negativt är även att landstingsstyrelsen inte utvärderade uppsikten för år 2015. Vi bedömer även att rutinerna för uppsikt kan utvecklas. Rutinerna bör utökas med ytterligare anvisningar kring vilken information som landstingsstyrelsen önskar från övriga nämnder, styrelser och kommunala företag m.fl. Informationsutskicket från staben för planering och styrning i mars år 2015 omfattade förtydligade anvisningar till styrelserna och nämnderna kring vilken information som kunde rapporteras till arbetsutskottet. Informationsutskicket var dock inte beslutat av landstingsstyrelsen.

6. lakttagelser från fördjupade granskningar

Revisorerna har under granskningsåret 2015 genomfört drygt 20 fördjupade granskningar inom landstingsstyrelsens ansvarsområde:

- Utbetalningsprocessen (nr 01/2015)
- Landstingsstyrelsens kontroll över konstföremål (nr 02/2015)
- Landstingets inkassoverksamhet (nr 03/2015)
- Vård av barn och unga med psykisk ohälsa i södra Lappland (nr 07/2015)
- Landstingets ärendeberedningsprocess (nr 09/2015)
- Kontroll av legitimationer m.m. vid anställning av personal (nr 10/2015)
- Tillämpning av delegations- och vidaredelegationsordningar (nr 11/2015)
- Sekretess i leverantörs- och faktureringsrutinen (nr 13/2015)
- Landstingsstyrelsens kontroll över landstingsfinansierad busstrafik (nr 14/2015)
- Avtalsförvaltning (nr 16/2015)
- Behörigheter till journalsystemet (nr 18/2015)
- Samverkan mellan primärvården och psykiatrin (nr 19/2015)
- Intern kontroll av byggfakturor (PM maj 2015)
- Resefakturor (PM maj 2015)

- Lönetillägg (PM juni 2015)
- Landstingets attestreglemente (PM augusti 2015)
- Strategiska råd och grupper (PM augusti 2015)
- Landstingets leverantörsregister (PM oktober 2015)
- Styrning och kontroll över projekt (PM november 2015)
- Utbetalda ersättningar i Hälsovalet (PM december 2015)
- Beredning av beslutat investeringsutrymme (PM januari 2016)

Vår kommentar

De fördjupade granskningarna år 2015 visar att landstingsstyrelsen inte haft en tillräcklig styrning och kontroll över sitt ansvarsområde. Svagt tjänstemannastöd, outvecklad ärendeberedning, frånvaro av fungerande ledningssystem är några bakomliggande orsaker till att styrelsen haft svårt att styra och kontrollera sitt ansvarsområde.

7. Åtgärder med anledning av iakttagelser år 2014

I tabellen nedan har vi sammanställt svar på revisionsfrågan om landstingsstyrelsen vidtagit tillräckliga åtgärder med anledning av de rekommendationer som revisorerna lämnade i 2014 års granskning:

Rekommendationer från 2014 års granskning:	Har styrelsen under år 2014 vidtagit tillräckliga åtgärder? Ja/Nej	Vår kommentar:
Fortsätt arbetet med att införa ett ledningssystem för styrelsens ansvarsområde enligt Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2011:9).	Nej	Ett IT-verktyg och strukturer för ett ledningssystem har tagits fram under år 2015. Redovisande dokument, som är en väsentlig del av ett ledningssystem, har dock prioriterats bort. Ledningssystemet har endast i begränsad utsträckning börjat fyllas på med styrande dokument. Se avsnitt 4.4 ovan.
Säkerställ en fungerande ärendeberedning.	Nej	Positivt var att styrelsen beslutade att följa upp följsamheten till ärendeberegningsprocessen i internkontrollplanen för år 2015. Granskningar år 2015 visar dock på fortsatt svag ärendeberegningsprocess. <i>Tabellen fortsätter på nästa sida</i>

Rekommendationer från 2014 års granskning:	Har styrelsen under år 2014 vidtagit tillräckliga åtgärder? Ja/Nej	Vår kommentar:
Fortsätt arbetet med att utveckla målstyrningen.	Nej	Positivt är att målen i styrelsens verksamhetsplan för år 2015 i allt väsentligt är mätbara. Vi bedömer dock att styrelsen ännu inte har en tillfredsställande redovisning av sin måluppfyllelse. Åtgärderna har därför inte varit tillräckliga. För några av målen är redovisningen otydlig. Styrelsen gör heller ingen sammantagen bedömning i årsredovisningen om resultatet är förenligt med fullmäktiges övergripande mål och uppdrag.
Utveckla arbetet med den interna kontrollen genom att säkerställa att det finns riskbedömningar för samtliga områden som ingår i landstingsstyrelsens ansvarsområde.	Nej	Landstingsstyrelsen utvecklade visserligen strukturen och sin riskanalys inför år 2015. Inom flera områden är dock kvaliteten på arbetet med den interna kontrollen för låg.

8. Svar på revisionsfrågor

Vår samlade bedömning är att landstingsstyrelsen inte hade en tillräcklig måluppfyllelse för år 2015. Vi bedömer även att styrelsen inte hade en tillfredsställande styrning och kontroll över sitt ansvarsområde.

Revisionsfråga	Bedömning Ja/Nej	Vår kommentar
Är landstingsstyrelsens måluppfyllelse tillräcklig?	Nej	Landstingsstyrelsen redovisade ett ekonomiskt underskott mot budget på 42 miljoner kronor för sitt ansvarsområde. Detta motsvarade en avvikelser på 1,4 procent. För flera av sina andra mål redovisade styrelsen också en svag måluppfyllelse. <i>Tabellen fortsätter på nästa sida</i>

Revisionsfråga	Bedömning Ja/Nej	Vår kommentar
Är styrelsens redovisning av måluppfyllelse tillräckligt utvecklad?	Nej	Positivt är att landstingsstyrelsen under år 2015 utvecklat målstyrningen. Målen i verksamhetsplanen är i allt väsentligt mätbara och styrelsen har utvecklat redovisningen av målen i delårsrapporter och årsredovisning. Redovisningen är dock ännu inte tillräckligt utvecklad.
Har nämnden metoder och system som säkerställer att beslut blir genomförda och regler efterlevs?	Nej	Fördjupade granskningar år 2015 visar att landstingsstyrelsen inte haft en tillräcklig styrning och kontroll över sitt ansvarsområde. Frånvaro av ledningssystem, utvecklad ärendeberedning och svagt utvecklat tjänstemannastöd bidrog till att landstingsstyrelsen inte hade en tillräcklig styrning och kontroll.
Har nämnden agerat tillräckligt med anledning av revisorernas rekommendationer i 2014 års granskning?	Nej	Landstingsstyrelsen har vidtagit åtgärder. Dessa har dock inte varit tillräckliga för att åtgärda de brister som identifierades i 2014 års granskning.

Landstingsstyrelsens uppsikt år 2015	Bedömning Ja/Nej	Vår kommentar
Är landstingsstyrelsens rutiner för uppsikt ändamålsenliga?	Nej	Rutinerna bör utökas med ytterligare anvisningar kring vilken information som landstingsstyrelsen önskar från övriga nämnder, styrelser och kommunala företag m.fl.
Har landstingsstyrelsen följt sina rutiner för uppsikt år 2015?	Nej	Arbetsutskottet har i huvudsak genomfört träffar enligt beslutad rutin. Åtterrapporeringen till landstingsstyrelsen i juni år 2015 är dock inte protokollförd enligt anvisningarna i rutinen. Det framgår inte vad åtterrapporeringen omfattade. Styrelsen har heller inte fått muntlig rapportering avseende de träffar som arbetsutskottet genomförde hösten 2015. Landstingsstyrelsen har inte heller utvärderat genomförandet av uppsikten år 2015.

Tabellen fortsätter på nästa sida

Landstingsstyrelsens uppsikt år 2015	Bedömning Ja/Nej	Vår kommentar
Är det möjligt att med hjälp av protokollgranskning verifiera att landstingsstyrelsen uppfyllt sin uppsiktsplikt?	Nej	Det saknas dokumentation som verifierar i vilken grad samtliga ledamöter i styrelsen fått ta del av informationen från arbetsutskottets träffar.

8.1 Rekommendationer

Vi rekommenderar landstingsstyrelsen att arbeta med följande förbättringsområden:

- Säkerställ att det för landstingsstyrelsens ansvarsområde införs ett ledningssystem i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2011:9).
- Säkerställ en tillräcklig ärendeberedning.
- Fortsätt arbetet med att utveckla målstyrningen. Säkerställ att redovisningen av måluppfyllelsen är tydlig. Gör en sammanfattande bedömning av måluppfyllelsen i årsredovisningen.
- Ställ krav på att få beräknade effekter av åtgärder för att nå en ekonomi i balans.
- Utveckla internkontrollarbetet.
- Besluta om rutiner för uppsikt som omfattar tydliga anvisningar till styrelser och nämnder om vilken information som styrelsen önskar. Säkerställ att det framgår av styrelsens protokoll vilken information som styrelsens ledamöter tagit del av. Utvärdera uppsikten årligen enligt beslutad rutin.

Umeå den 15 april 2016

Richard Norberg och Susanne Hellqvist
Revisionskontoret
Västerbottens läns landsting

Bilaga 1: Landstingsstyrelsens ansvar och uppsikt över den interna kontrollen. Uppgifterna är hämtade från rapport om landstingsstyrelsens uppsikt över följsamhet till fullmäktiges reglemente för intern kontroll (28/2015).

Revisionsfråga	Bedömning Ja/Nej	Vår kommentar
Har landstingsstyrelsen beslutat om riktlinjer för det landstingsövergripande arbetet med intern kontroll	Ja	150602, § 116
Har landstingsstyrelsen säkerställt att övriga styrelser och nämnder beslutat om anpassade anvisningar?	Ja	Se tabell på sida 10 i Nr 28/2015
Har landstingsstyrelsen säkerställt att övriga styrelser och nämnder har tagit fram dokumenterade riskanalyser?	Nej	Alla styrelser och nämnder har inte tagit fram dokumenterade riskanalyser. Se mer i tabell på sida 10 i Nr 28/2015.
Har landstingsstyrelsen säkerställt att övriga styrelser och nämnder beslutat om internkontrollplaner?	Nej	Alla styrelser och nämnder har inte internkontrollplaner. Se mer i tabell på sida 10 i Nr 28/2015.
Har landstingsstyrelsen säkerställt att övriga styrelser och nämnder i sina internkontrollplaner beskriver vilka kontroller som ska genomföras, vem som ansvarar för kontrollerna och när uppföljning ska vara genomförd?	Nej	Se tabell på sida 10 i Nr 28/2015.
Har landstingsstyrelsen säkerställt att övriga styrelser och nämnder i samband delårsrapporter per augusti rapporterat till styrelsen om arbetet med intern kontroll?	Nej	Alla styrelser och nämnder har inte rapporterat till landstingsstyrelsen om sitt arbete med den interna kontrollen. Se mer i tabell på sida 10 i Nr 28/2015. <i>Tabellen fortsätter på nästa sida</i>

Revisionsfråga	Bedömning Ja/Nej	Vår kommentar
Har landstingsstyrelsen i samband med delårsrapporten per augusti till fullmäktige rapporterat om arbetet med intern kontroll?	Nej	
Har landstingsstyrelsen säkerställt att övriga styrelser och nämnder i samband med beslut om årsrapporter rapporterat till styrelsen om arbetet med intern kontroll?	Nej	Alla styrelser och nämnder har inte i samband med beslut om årsrapporter rapporterat till landstingsstyrelsen om arbetet med den interna kontrollen. Se mer i tabell på sida 10 i Nr 28/2015.
Har landstingsstyrelsen i samband med årsrapporten utvärderat landstingets samlade system för intern kontroll?	Ja	Utvärderingen (160405, § 77) är översiktlig och missar att identifiera flera av de brister som revisionen uppmärksammar i sina granskningar. <i>Tabellen fortsätter på nästa sida</i>

Revisionsfråga	Bedömning Ja/Nej	Vår kommentar
Har landstingsstyrelsen vidtagit åtgärder i händelse av att utvärdering visat på brister i den interna kontrollen?	Delvis	Landstingsstyrelsen har gett i uppdrag till landstingsdirektören att ändra i styrdokument så att utvärdering av styrelser och nämnders arbete med den interna kontrollen kan göras i samband med beslut om delårsrapporten per augusti. Mot bakgrund av de brister som vi identifierat i 2015 års arbete med intern kontroll borde landstingsstyrelsen ha beslutat om fler och kraftfullare åtgärder.
Har landstingsstyrelsen i samband med årsrapporten informerat fullmäktige om arbetet med den interna kontrollen	Nej	