

PM

Revisionsberättelser åren 2008 – 2018 - Sammanställning

Januari 2020
Richard Norberg
Revisionskontoret
Diarienummer: REV 2-2020

Innehåll

| | |
|---------------------------------------|-----------|
| 1. Sammanfattning | 3 |
| 2. Inledning | 4 |
| 3. Landstingsstyrelsen | 6 |
| 3.2 Revisionsberättelsen för år 2008 | 7 |
| 3.3 Revisionsberättelsen för år 2009 | 7 |
| 3.4 Revisionsberättelsen för år 2010 | 7 |
| 3.5 Revisionsberättelsen för år 2011 | 8 |
| 3.6 Revisionsberättelsen för år 2012 | 9 |
| 3.7 Revisionsberättelsen för år 2013 | 10 |
| 3.8 Revisionsberättelsen för år 2014 | 10 |
| 3.9 Revisionsberättelsen för år 2015 | 11 |
| 3.10 Revisionsberättelsen för år 2016 | 12 |
| 3.11 Revisionsberättelsen för år 2017 | 13 |
| 3.12 Revisionsberättelsen för år 2018 | 14 |
| 4. Hälso- och sjukvårdsnämnden | 16 |
| 4.1 Revisionsberättelsen för år 2011 | 16 |
| 4.2 Revisionsberättelsen för år 2012 | 17 |
| 4.3 Revisionsberättelsen för år 2013 | 17 |
| 4.4 Revisionsberättelsen för år 2014 | 17 |
| 4.5 Revisionsberättelsen för år 2015 | 18 |
| 4.6 Revisionsberättelsen för år 2016 | 18 |
| 4.7 Revisionsberättelsen för år 2017 | 18 |
| 4.8 Revisionsberättelsen för år 2018 | 19 |

1. Sammanfattning

Denna sammanställning som är inriktad mot landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden visar bedömningar i revisionsberättelser tillbaka i tiden. Tillsammans utgör landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden mer än 95 procent av fullmäktiges budget. För landstingsstyrelsen omfattar sammanställningen perioden 2008 - 2018. För hälso- och sjukvårdsnämnden som bildades år 2011 avser sammanställningen åren 2011 – 2018.

I revisionsberättelserna uppmärksammade revisorerna att landstingsstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens styrning och kontroll inte var tillräckligt utvecklad. Av revisionsberättelserna framgår att verksamheterna redovisat återkommande underskott och att resultaten för verksamhetsmål varit svaga.

Vid ett tillfälle sedan år 2008 har revisorerna lämnat en anmärkning. Det var år 2014 då två av revisorerna riktade en anmärkning mot brister i landstingsstyrelsens uppsikt. Övriga revisorer ansåg att bristerna inte var så allvarliga att de skulle lämna en anmärkning. I samtliga revisionsberättelser har revisorerna föreslagit beviljad ansvarsfrihet för landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden.

Revisorernas iakttagelser i revisionsberättelsen för år 2018 är sammanfattande i punkterna nedan. Flera av brister har revisorerna uppmärksammat under hela perioden 2008 – 2018:

- Landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden hade för år 2018 väsentliga avvikelser i förhållande till budget. Hälso- och sjukvårdsnämnden hade också svag måluppfyllelse för sina verksamhetsmål.
- Landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden hade för år 2018 svag styrning och kontroll över sina ansvarsområden. Vi bedömer att den svaga styrningen bidrog till att försämma resultaten för styrelsen och nämnden. Även flera av de övriga nämnderna hade för svagt utvecklad styrning och kontroll.
- Tjänstemannastödet till landstingsstyrelsen och övriga nämnder var i flera avseenden för svagt utvecklat. Utvecklad ärendeberedning, otydligheter i ansvar och befogenheter och frånvaro av formellt beslutade processer, arbetsformer och rutiner bidrog till stora svårigheter för styrelsen och nämnderna att styra sina ansvarsområden.
- Landstinget saknade ett fungerande ledningssystem. Detta bidrog till svårigheter i den politiska styrningen men också för verksamheterna att veta hur processer skulle vara utformade och vilka regler som gällde i landstinget.
- Landstingsstyrelsens beredning av fullmäktiges budget var inte tillräcklig.
- Landstingsstyrelsens uppsikt var inte tillräcklig.

Till följd av allvarliga brister i folkhögskolestyrelsens förvaltning av Kempefondens slöjdlinje och svagt utvecklad styrning och kontroll lämnade revisorerna en anmärkning till folkhögskolestyrelsen. Revisorerna föreslog att folkhögskolestyrelsens ordförande inte skulle beviljas ansvarsfrihet. Fullmäktige instämde med revisorerna om anmärkningen och att folkhögskolestyrelsens ordförande inte skulle få ansvarsfrihet.

2. Inledning

Kommunallagen ger inte vägledning om vilka förhållanden som ska gälla för att revisorerna ska rikta anmärkning eller avstyrka ansvarsfrihet för styrelser och nämnder. I god revisionsred i kommunal verksamhet kan man dock läsa om begreppen anmärkning och avstyrkt ansvarsfrihet:

- **Anmärkning** riktar revisorerna vid allvarliga brister men där konsekvenserna inte bedöms så allvarliga att det finns behov av att avstyrka ansvarsfrihet. Anmärkning använder revisorerna också som en sorts varning till styrelse eller nämnd när revisorerna vill uppmärksamma brister som kan komma att leda till att revisorerna avstyrker ansvarsfrihet ett eller flera år senare.
- **Avstyrkt ansvarsfrihet** föreslår revisorerna vid allvarliga brister i styrelsens eller nämnds ansvarstagande. Avstyrkt ansvarsfrihet kan också vara aktuellt vid tidigare påtalade brister som inte förbättrats eller efter tidigare lämnad anmärkning. Avstyrkt ansvarsfrihet behöver dock inte föregås av en anmärkning.

Nedan finns en sammanställning med förklaringar till de grunder som enligt god revisionsred för mandatperioden 2014 – 2018 kunde vara aktuella om revisorerna skulle lämna anmärkning eller avstyrka ansvarsfrihet.

Grunder vid ansvarsprövning

Bristande måluppfyllelse. Styrelse eller nämnd uppnår inte fullmäktiges mål eller riktlinjer. Det ska handla om väsentliga avvikelser eller och uppenbara brister. Det ska vara uppenbart att styrelse eller nämnd inte agerar i enlighet med fullmäktiges beslut eller inte vidtar tillräckliga åtgärder för önskad måluppfyllelse.

Bristande styrning, uppföljning och kontroll. Styrelse eller nämnd har uppenbart brustit i sin roll att styra, följa upp och kontrollera verksamheten. En styrelse eller nämnd har inte säkerställt att en verksamhet når upp till fullmäktiges mål eller drivs i enlighet med fullmäktiges anvisningar. Styrelse eller nämnd kan också ha brustit i sitt ansvar att redovisa sin situation till fullmäktige. Det kan också handla om att styrelsen inte har tillräcklig uppsikt över övriga nämnder och kommunala företag.

Förtroendeskada eller annan immateriell skada. Avser andra skador än i första hand ekonomiska. Det handlar om situationer som skadat förtroendet hos medborgare för kommunen eller landstinget.

Tabellen fortsätter på nästa sida

Ekonomisk skada. Betydande ekonomisk skada som uppstått genom att ansvariga personer har varit oaktsamma eller agerat avsiktligt. Det kan t.ex. handla om bristande hushållning med medel eller tecknande av ofördelaktiga avtal. Storleken på skadan är den viktigaste faktorn i bedömningen men även graden av slarv eller medvetet agerande. Även uppenbar risk för ekonomisk skada ska beaktas.

Obehörigt beslutsfattande. Styrelse eller nämnd har tagit beslut utan att det finns stöd i styrelsens eller nämnds uppdrag från fullmäktige. Besluten måste vara av stor vikt eller principiell karaktär. Särskilt allvarligt är det om beslutet strider mot kommunens befogenheter.

Verksamhet är inte laglig. Överträdelserna måste vara tydliga och allvarliga. Även förslag i beredningen som innehåller lagöverträdelser – t.ex. från styrelsen till fullmäktige – kan vara föremål för denna bedömning. Såväl medveten som omedveten lagöverträdelse ska beaktas.

Otillräcklig beredning av ärenden. Fullmäktige har blivit vilseledd av styrelse eller nämnd genom bristande underlag i beredningen och detta har i sin tur medfört olämpliga eller felaktiga beslut. Exempel på detta kan vara otillräcklig beredning av budgeten. Det kan också röra sig om bristande insyn i beslutsärenden på grund av att beredningen är informell och inte har formaliserats.

Redovisningen är inte rättvisande. Landstingets redovisning av verksamhet eller ekonomi är rätt eller har andra uppenbara brister. Redovisningen avviker från lag om kommunal redovisning eller god redovisningssed och ger därmed inte en rättvisande bild av verksamhetens resultat eller ekonomi.

Källa: God revisionsred i kommunal verksamhet 2014, Sveriges kommuner och landsting

3. Landstingsstyrelsen

I tabellen nedan finns en sammanställning med den kritik som revisorerna lämnat i revisionsberättelser under åren 2008 – 2018. Tabellen utgår från de grunder för ansvarsprövning som finns i god revisionsred. Av tabellen framgår att kritiken mot landstingsstyrelsen handlat om brister i måluppfyllelse, styrning och kontroll och otillräcklig beredning. För år 2014 lämnade revisorerna två revisionsberättelser. Två av revisorerna lämnade anmärkning mot landstingsstyrelsen för otillräcklig uppsikt över hälso- och sjukvårdsnämnden. Fem av revisorerna bedömde att bristerna i uppsikten inte var så allvarliga att de skulle lämna anmärkning. I övrigt var de två revisionsberättelserna samstämmiga.

Kritik mot landstingsstyrelsen under åren 2008 – 2018

| Grund för ansvarsprövning | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Bristande måluppfyllelse | | | | | | | | X | X | X | X |
| Bristande styrning och intern kontroll | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Förtroendeskada eller annan immateriell skada | | | | | | | | | | | |
| Ekonomisk skada | | | | | | | | | | | |
| Obehörigt beslutsfattande | | | | | | | | | | | |
| Icke lagenlig verksamhet, brottslig gärning | | | | | | | | | | | |
| Otillräcklig beredning av ärenden | | | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Ej rättvisande redovisning | | | | | | | | | | | |
| Beviljad ansvarsfrihet | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Icke beviljad ansvarsfrihet | | | | | | | | | | | |
| Anmärkning | | | | | | | X | | | | |

3.2 Revisionsberättelsen för år 2008

Oro på finansmarknaden innebar att värdet på vissa av landstingets värdepapper hade skrivits ned med 255 miljoner kronor. Verksamheternas resultat vare negativt med ca 55 miljoner kronor i förhållande till budget. Med justering för orealiserade förluster uppgick balanskravsresultatet till -45 miljoner kronor vilket skulle återställas inom tre år. Revisorerna var positiva till att landstingsstyrelsen under år 2008 vidtog åtgärder för att långsiktig stärka landstingets ekonomi. Revisorerna bedömde dock att år 2009 skulle bli besvärligt med svag ekonomisk utveckling.

Tidigare år hade revisorerna riktat kritik mot landstingsstyrelsens svaga styrning och kontroll. Revisorerna konstaterade att landstingsstyrelsen under år 2008 hade bedrivit ett arbete i syfte att stärka sin styrning och kontroll men att det ännu inte gick att se effekter av detta förändringsarbete. Som exempel på svag styrning och kontroll hänvisade revisorerna till en granskning av landstingets medelsförvaltningen som hade visat på en rad brister. Ett annat exempel var situationen vid barn- och ungdomspsykiatri (BUP). Under flera år hade BUP haft stora problem utan att landstingsstyrelsen hade reagerat.

På samma sätt som tidigare år uppmärksammade revisorerna att landstingsstyrelsen saknade mätbara verksamhetsmål och att redovisade resultat i årsredovisningen behövde utvecklas.

Revisorernas sammanfattande bedömning var att landstingsstyrelsen skulle beviljas ansvarsfrihet för år 2008.

3.3 Revisionsberättelsen för år 2009

Verksamheterna redovisade ett underskott med 60 miljoner kronor i förhållande till budget. Landstinget hade ett underskott på 113 miljoner kronor som behövde återställas inom tre år. Revisorerna ansåg att landstingsstyrelsen inte hade en tillräcklig styrning och kontroll över verksamheterna. Här är några av revisorernas iakttagelser:

- Landstingsstyrelsens ekonomi- och verksamhetsstyrning var svagt utvecklad.
- Landstingsstyrelsen uppfyllde inte sin uppsiktsplikt.
- Landstingsstyrelsen hade inte uppdaterat landstingets regelverk.
- Landstingets arbete med intern kontroll var svagt utvecklad.
- Landstingets ägarstyrning över de samägda bolagen var svagt utvecklad.

Positivt var att landstingsstyrelsens redovisning av måluppfyllelsen i årsredovisningen hade utvecklats jämfört med tidigare år. Revisorerna föreslog att landstingsstyrelsen skulle få ansvarsfrihet för år 2009.

3.4 Revisionsberättelsen för år 2010

Landstinget redovisade ett positivt resultat på 59 miljoner kronor vilket var 27 miljoner kronor bättre än budgeterat. Verksamheterna redovisade ett underskott på 143 miljoner kronor vilket var avvikelse i förhållande till budget med -2,3 procent. Balanskravsresultatet uppgick till 13 miljoner kronor och landstinget kunde återställa underskottet från år 2007 på 9 miljoner kronor. Revisorerna bedömde att landstingets budget- och ekonomistyrning var för svagt utvecklad. Revisorerna var

kritiska till att landstingsstyrelsen i hög grad hanterade krav på kostnadsreduceringen med hjälp av generella besparingar. Otillräckliga analyser och små budgetmarginaler bidrog till att verksamheterna hade underskott.

Revisorerna bedömde att landstingsstyrelsen hade vidtagit åtgärder för att utveckla arbetet med den interna kontrollen. Ännu saknades dock dokumenterade riskanalyser. En annan svaghet var att alla kontroller i styrelsens internkontrollplan inte hade blivit genomförda. Landstingsstyrelsen hade heller inte utvärderat landstingets samlade system för intern kontroll. I sammanfattning lämnade revisorerna följande kritik mot landstingsstyrelsen:

- Ekonomistyrningen var svagt utvecklad.
- Uppföljning och kontroll var svagt utvecklad.
- Uppsikten över övriga styrelser, nämnder och kommunala företag var inte tillräcklig.
- Landstingets regelverk var inte reviderat.

Revisorerna bedömde att landstingsstyrelsen behövde fortsätta arbetet med att utveckla redovisningen av måluppfyllelsen.

Ett positivt ekonomiskt resultat, förbättrad tillgänglighet till hälso- och sjukvården och goda medicinska resultat låg till grund att revisorerna föreslog att landstingsstyrelsen skulle få ansvarsfrihet för år 2010.

3.5 Revisionsberättelsen för år 2011

För år 2011 redovisade landstinget ett positivt ekonomiskt resultat. Balanskravsresultatet uppgick till 37 miljoner kronor. Landstinget kunde återställa 37 miljoner kronor av de 41 miljoner kronor som skulle återställas. Detta innebar att landstinget år 2012 behövde återställa resterande 4 miljoner kronor samt det underskott från år 2009 som uppgick till 113 miljoner kronor. Nytt för år 2011 var att en hälso- och sjukvårdsnämnd fick ansvaret för sjukhusvården och tandvården. För sitt eget ansvarsområde hade landstingsstyrelsen ett budgetunderskott med 7 miljoner kronor vilket motsvarade -0,3 procent.

För år 2011 redovisade landstingets verksamheter underskott mot budget med 89 miljoner kronor vilket motsvarade -1,4 procent. En huvuddel av underskottet fanns inom hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområde. Revisorerna var kritiska till landstingsstyrelsens beredning av fullmäktiges budget. I beredningen saknades analyser som visade att planerade besparingar och effektiviseringar var möjliga att genomföra. Revisorerna var även kritiska till att landstingsstyrelsen inte hade uppdaterat landstingets regelverk som inte var reviderat sedan år 2009.

Revisorerna bedömde att landstingsstyrelsen inte hade tillräcklig styrning och kontroll över sitt ansvarsområde. Landstingsstyrelsen hade heller inte en tillräcklig uppsikt över övriga styrelser och nämnder och kommunala företag.

Positivt var att landstingsstyrelsen jämfört med tidigare år hade utvecklat sitt arbete med den interna kontrollen. Landstingsstyrelsen fick dock kritik för att den först sent på hösten 2011 beslutat om sin internkontrollplan för år 2011.

Revisorerna konstaterade att landstingsstyrelsens redovisning av måluppfyllelse hade förbättrats jämfört med tidigare år men att redovisningen ännu inte var tillfredsställande.

Revisorerna sammantagna bedömning var att landstingsstyrelsen i allt väsentligt hade bedrivit sin verksamhet på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Revisorerna föreslog att fullmäktige skulle bevilja landstingsstyrelsen ansvarsfrihet.

3.6 Revisionsberättelsen för år 2012

Revisorerna uttryckte oro över landstingets ekonomiska utveckling. Trots att landstinget år 2012 fick intäkter på ca 120 miljoner kronor av engångskaraktär i form av återbetalda sjukförsäkringspremier så återstod 30 miljoner kronor av tidigare underskott på 117 miljoner kronor som man inte lyckades återställa. Verksamheternas resultat som också påverkades positivt av de återbetalda sjukförsäkringspremierna redovisade nettokostnader som var 26 miljoner kronor högre än budgeterat. En huvuddel av underskottet kom från hälso- och sjukvårdsnämndens verksamheter. Revisorerna konstaterade att landstinget stod inför stora framtida ekonomiska utmaningar. För sitt eget ansvarsområde hade landstingsstyrelsen ett underskott på 9,5 miljoner kronor vilket motsvarade en budgetavvikelse med -0,3 procent.

Revisorerna bedömde att landstingsstyrelsen inte hade en tillräckligt utvecklad styrning och kontroll. Landstingets regelverk var inte reviderat sedan år 2009 och landstingsstyrelsen hade inte lyckats införa ett ledningssystem. En annan iakttagelse var att landstingsstyrelsen inte hade säkerställt en fungerande ärendebehandling. Flera av revisorernas fördjupade granskningar visade på stora brister i styrningen och kontrollen.

Revisorerna bedömde att landstingsstyrelsen hade utvecklat sitt arbete med den interna kontrollen. Flera av de kontroller styrelsen beslutat om i sin internkontrollplan var dock inte tillräckligt specifika när det gällde hur och med vilken omfattning kontrollerna skulle genomföras. En svaghet var att flera av kontrollerna inte blivit återrapporterade med tillräcklig kvalitet. Landstingsstyrelsen hade heller inte säkerställt att samtliga övriga styrelser och nämnder rapporterat om sitt arbete med den interna kontrollen. Detta hade i sin tur medfört att landstingsstyrelsen saknat ett komplett underlag för att utvärdera landstingets samlade system för intern kontroll.

Revisorerna uppmärksammade att landstingsstyrelsen inte hade uppfyllt sin uppsiktsplikt över övriga nämnder och kommunala företag. På samma sätt som tidigare år var styrelsens uppsikt begränsad till att ta del av protokoll, ekonomiska rapporter, delårsrapporter och årsrapporter.

När det gällde redovisningen av måluppfyllelsen så konstaterade revisorerna att landstingsstyrelsens årsredovisning inte var utformad på sådant sätt att det gick att bedöma om styrelser och nämnder hade genomfört sina verksamheter i enlighet med fullmäktiges mål och uppdrag.

Trots lämnad kritik ansåg revisorerna att fullmäktige skulle ge landstingsstyrelsen ansvarsfrihet.

3.7 Revisionsberättelsen för år 2013

För år 2013 redovisade landstinget ett positivt balanskravsresultat med 135 miljoner kronor. Landstinget kunde därmed återställa tidigare års underskott på 30 miljoner kronor. Verksamheterna hade ett resultat som avvek med -26 miljoner kronor i förhållande till budget. Landstingets och verksamheternas resultat påverkades positivt av en utbetalning med 115 miljoner kronor för försäkringspremier från AFA Försäkring. Landstingsstyrelsen redovisade för sitt verksamhetsområde ett överskott med 27 miljoner kronor i förhållande till budget. Revisorerna konstaterade att det var tillfälliga intäkter som bidrog till det positiva ekonomiska resultatet. Revisorerna var oroliga över verksamheternas strukturella underskott och att de i flera år uttryckt oro för landstingets ekonomi.

Revisorerna bedömde att landstingsstyrelsen inte hade en tillräckligt utvecklad styrning och kontroll. Exempel på brist var de otydliga ansvarsförhållanden som fanns mellan landstingsstyrelsen och övriga nämnder. Ett annat exempel var att det saknades ett fungerande ledningssystem. Inom många områden saknas i landstinget regler och rutiner som var formellt beslutade.

I vissa delar var landstingsstyrelsens arbete med den interna kontrollen alltför utvecklat. Det handlade främst om att de kontroller som styrelsen beslutat om i sin internkontrollplan inte var genomförda eller återrapporterade till styrelsen med tillräcklig kvalitet.

Landstingsstyrelsens uppsikt över övriga nämnder och kommunala företag m.fl. hade för år 2013 varit begränsad till att styrelsen hade tagit del av protokoll, ekonomisk rapportering, delårsrapporter och årsrapporter. Detta var inte tillräckligt för att landstingsstyrelsen skulle uppfylla sin uppsiktsplikt.

När det gällde återrapporteringen till fullmäktige om måluppfyllelse så konstaterade revisorerna att landstingsstyrelsens redovisning inte var tillräckligt utvecklad för att man skulle kunna bedöma om resultaten var förenliga med fullmäktiges övergripande mål.

Revisorerna bedömde sammantaget att landstingsstyrelsen i allt väsentligt hade bedrivit sina verksamheter på ett tillfredsställande sätt. Revisorerna föreslog att landstingsstyrelsen skulle få ansvarsfrihet.

3.8 Revisionsberättelsen för år 2014

Landstinget redovisade för år 2014 ett positivt resultat på 171 miljoner kronor vilket var ett överskott med 41 miljoner kronor i förhållande till budget. Balanskravsresultatet uppgick till ett överskott på 111 miljoner kronor. Det positiva resultatet var till stor del en effekt av en skattehöjning och god utveckling på den finansiella marknaden. Skattehöjningen skulle täcka minskat statligt utjämningsbidrag år 2014 – 2016 till följd av förändringar i det kommunala utjämningsystemet. Fullmäktige aviserade om ytterligare en skattehöjning fram till år 2019 för att täcka upp för det minskade utjämningsbidraget. För sitt eget ansvarsområde redovisade landstingsstyrelsen ett överskott i förhållande till budget med 20 miljoner kronor.

Verksamheternas budgetunderskott uppgick till -126 miljoner kronor. En huvuddel av underskottet kom från hälso- och sjukvårdsnämndens verksamheter. Revisorerna uttryckte oro över att verksamheternas kostnader översteg den finansiering som fanns tillgå i form av skatter, statsbidrag och vårdintäkter.

För år 2014 lämnade revisorerna två revisionsberättelser. I båda revisionsberättelserna föreslog revisorerna beviljad ansvarsfrihet för landstingsstyrelsen. Två av revisorerna lämnade en anmärkning mot landstingsstyrelsen för otillräcklig uppsikt över hälso- och sjukvårdsnämnden. Hälso- och sjukvårdsnämnden redovisade för år 2014 ett ekonomiskt underskott mot budget med 150 miljoner kronor vilket motsvarade en avvikelse med -4 procent. De två revisorerna som lämnade anmärkningen ansåg att landstingsstyrelsen inte hade agerat i tillräcklig grad med anledning av hälso- och sjukvårdsnämndens återkommande budgetavvikelser.

Övriga fem revisorer instämde i kritiken om att landstingsstyrelsens uppsikt inte var tillräckligt utvecklad. Efter dialog om bristerna med företrädare för landstingsstyrelsen bedömde de fem revisorerna att de inte skulle lämna en anmärkning mot landstingsstyrelsen.

I övrigt var de två revisionsberättelserna samstämmiga. I sammanfattning lämnade revisorerna följande kritik mot landstingsstyrelsen:

- Landstinget saknade ett fungerande ledningssystem. Inte heller landstingets regelverk var uppdaterat på flera år. Detta bidrog till svårigheter i den politiska styrningen men också för verksamheterna att veta hur processer skulle vara utformade och vilka regler som gällde i landstinget.
- Tjänstemannastödet var i flera avseenden för svagt utvecklat. Utvecklad ärendeberedning, otydligheter i ansvar och befogenheter och frånvaro av formellt beslutade processer, arbetsformer och rutiner bidrog till svårigheter för styrelser och nämnder att styra sina ansvarsområden.
- Landstingsstyrelsens beredning av fullmäktiges budget var inte tillräckligt utvecklad.
- Landstingsstyrelsens uppsikt var inte tillräcklig.

3.9 Revisionsberättelsen för år 2015

För år 2015 redovisade landstinget ett negativt resultat på 112 miljoner kronor i förhållande till budget. Balanskravet för år 2015, där resultatet justerats enligt särskilda regler i kommunallagen, var positivt med ett överskott på 4 miljoner kronor. Till viss del var det en gynnsam utveckling på den finansiella marknaden som bidrog till landstingets positiva ekonomiska resultat. Även andra tillfälliga intäktsförstärkningar såsom utbetalningar för tidigare utförd regionvård och från AFA Försäkring bidrog till det positiva resultatet. Verksamheterna redovisade ett underskott mot budget med 242 miljoner kronor. På samma sätt som tidigare år var det framför allt hälso- och sjukvårdsnämndens verksamheter som hade stora underskott. Revisorerna uttryckte åter oro över verksamheternas återkommande underskott. Landstinget gick in i år 2016 med en kostnadsnivå som var drygt 300 miljoner kronor högre än finansieringen. För sitt ansvarsområde som nämnd redovisade landstingsstyrelsen ett underskott med 42 miljoner kronor vilket motsvarade en negativ avvikelse med 1,4 procent i förhållande till budget. För flera av sina andra mål redovisade landstingsstyrelsen också svaga resultat. I sammanfattning hade revisorerna följande iakttagelser:

- Landstingsstyrelsen hade på samma sätt som flera övriga nämnder en svag styrning och kontroll över sitt ansvarsområde.

- Tjänstemannastödet var i flera avseenden för svagt utvecklat. Outvecklad ärendeberedning, otydligheter i ansvar och befogenheter och frånvaro av formellt beslutade processer, arbetsformer och rutiner bidrog till svårigheter i styrningen och kontrollen.
- Landstinget saknade ett fungerande ledningssystem. Detta bidrog till svårigheter i den politiska styrningen men också för verksamheterna att veta hur processer skulle vara utformade och vilka regler som gällde i landstinget.
- Landstingsstyrelsens beredning av fullmäktiges budget var inte tillräckligt utvecklad.
- Landstingsstyrelsen och flera av nämnderna hade svag måluppfyllelse.
- Landstingsstyrelsens uppsikt var inte tillräcklig.

Revisorerna ansåg att landstingsstyrelsen behövde utveckla sin styrning. Revisorerna bedömde dock att styrelsen i allt väsentligt hade genomfört sina verksamheter på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Revisorerna föreslog att landstingsstyrelsen skulle få ansvarsfrihet.

3.10 Revisionsberättelsen för år 2016

Landstinget hade år 2016 ett positivt resultat på 97 miljoner kronor i förhållande till budget. Balanskravet var också positivt med ett överskott på 71 miljoner kronor. Hela överskottet förklarades med realisationsvinster till följd av omplaceringar i värdepappersportföljen. Verksamheterna hade ett underskott med 262 miljoner kronor. Det var framför allt hälso- och sjukvårdsnämndens verksamheter som hade stora underskott. Revisorerna uttryckte åter oro för landstingets ekonomi. Revisorerna ansåg att det var allvarligt att verksamheternas kostnader åter översteg den finansiering som fanns att tillgå i form av skatter, statsbidrag och vårdintäkter. Landstingsstyrelsen redovisade som nämnd ett underskott med 33 miljoner kronor. Det var en negativ avvikelse med 1,1 procent i förhållande till budget. För flera av verksamhetsmålen redovisade styrelsen också svaga resultat. För hela landstinget lämnade revisorerna följande sammanfattande bedömningar:

- Landstingsstyrelsen och flera nämnder hade svag styrning och kontroll över sina ansvarsområden.
- Tjänstemannastödet till styrelser och nämnder var i flera avseenden för svagt utvecklat. Outvecklad ärendeberedning, otydligheter i ansvar och befogenheter, frånvaro av formellt beslutade processer, arbetsformer, rutiner m.m. bidrog till stora svårigheter för styrelser och nämnder att styra.
- Landstinget saknade ett fungerande ledningssystem. Detta bidrog till svårigheter i den politiska styrningen men också för verksamheterna att veta hur processer skulle vara utformade och vilka regler som gällde i landstinget.
- Landstingsstyrelsens beredning av fullmäktiges budget var inte tillräckligt utvecklad.
- Hälso- och sjukvårdsnämnden, nämnden för funktionshinder och habilitering och kostnämnden i Lycksele hade väsentliga avvikelser i förhållande till budget. Landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden

för funktionshinder och habilitering hade svag måluppfyllelse för flera av sina verksamhetsmål.

- Landstingsstyrelsens uppsikt var inte tillräcklig.

Trots lämnad kritik ansåg revisorerna att landstingsstyrelsen skulle få ansvarsfrihet.

3.11 Revisionsberättelsen för år 2017

För år 2017 redovisade landstinget ett positivt resultat på 145 miljoner kronor. I förhållande till budget var det ett underskott med 10 miljoner kronor. Balanskravet för år 2017 var positivt med ett överskott på 132 miljoner kronor. Överskottet kunde i huvudsak förklaras med realisationsvinster från värdepappersportföljen. Verksamheterna redovisade ett underskott mot budget med 360 miljoner kronor. En huvuddel av underskottet kom från hälso- och sjukvårdsnämndens verksamheter. I revisionsberättelsen konstaterade revisorerna att de under flera år uttryckt oro för verksamheternas dåliga ekonomiska resultat. Revisorerna var också kritiska till att landstingsstyrelsens beredning av fullmäktiges budget var outvecklad. Revisorerna ansåg att landstingsstyrelsen på ett bättre sätt borde ha analyserat riskerna i förslaget till hälso- och sjukvårdsnämndens budget.

För sitt ansvarsområde som nämnd redovisade landstingsstyrelsen ett underskott med 84 miljoner kronor vilket motsvarade en avvikelse med -2,6 procent i förhållande till budget. Även för flera av sina andra mål redovisade landstingsstyrelsen svaga resultat. Revisorernas samlade bedömning var att styrelsens interna kontroll inte var tillräcklig och att det redovisade resultaten inte var förenliga med fullmäktiges mål.

I sammanfattning hade revisorerna följande iakttagelser:

- Landstingsstyrelsen hade på samma sätt som flera övriga nämnder en svag styrning och kontroll över sitt ansvarsområde. Revisorerna bedömde att den svaga styrningen bidrog till att försämra resultaten.
- Tjänstemannastödet var i flera avseenden för svagt utvecklat. Outvecklad ärendeberedning, otydligheter i ansvar och befogenheter och frånvaro av formellt beslutade processer, arbetsformer och rutiner bidrog till svårigheter i styrningen och kontrollen.
- Landstinget saknade ett fungerande ledningssystem. Detta bidrog till svårigheter i den politiska styrningen men också för verksamheterna att veta hur processer skulle vara utformade och vilka regler som gällde i landstinget.
- Landstingsstyrelsens beredning av fullmäktiges budget var inte tillräckligt utvecklad.
- Landstingsstyrelsens kontroll över fastighetsinvesteringar var inte tillräckligt utvecklad.
- Landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och habilitering hade svaga resultat för flera av sina verksamhetsmål.

Revisorerna föreslog att landstingsstyrelsen skulle få ansvarsfrihet.

3.12 Revisionsberättelsen för år 2018

För år 2018 redovisade landstinget ett positivt resultat på 35 miljoner kronor. I förhållande till budget var det ett underskott med 101 miljoner kronor. Balanskravet för år 2018, där resultatet justerats enligt särskilda regler i kommunallagen, var positivt med ett överskott på 68 miljoner kronor. Överskottet förklaras med realisationsvinster från landstingets medelsförvaltning. Landstingets verksamheter hade ett underskott mot budget med 496 miljoner kronor. Aldrig tidigare hade verksamheterna haft ett så stort underskott.

Revisorerna uttryckte oro över att verksamheterna år efter år redovisade stora underskott. Det var allvarligt att verksamheternas kostnader åter översteg den finansiering som fanns att tillgå i form av skatter, statsbidrag och vårdintäkter. Revisorerna var kritiska till landstingsstyrelsens utvecklade beredning av fullmäktiges budget. Revisorerna ansåg att landstingsstyrelsen på ett bättre sätt i förslaget till budget borde ha analyserat de risker som fanns när det gällde förutsättningarna för landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden att klara sina budgetar. Revisorerna var också kritiska till att landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden år 2018 inte vidtog tillräckliga åtgärder för att klara fullmäktiges budget.

För sitt ansvarsområde som nämnd redovisade landstingsstyrelsen ett underskott med 169 miljoner kronor vilket motsvarade en avvikelse med -5,2 procent i förhållande till budget. Fördjupade granskningar år 2018 visar att landstingsstyrelsen inte hade en tillräckligt utvecklad styrning och kontroll. Frånvaro av ett fungerande ledningssystem, utvecklad ärendeberedning och svagt utvecklat tjänstemannastöd bidrog till att landstingsstyrelsen inte hade en tillräcklig styrning och kontroll. Exempel på otillräcklig ärendeberedning var att landstingsstyrelsen inte hanterade beslut om fastighetsinvesteringar på rätt sätt. Trots att fullmäktige bestämt att det är fullmäktige som ska besluta om investeringar över 50 miljoner kronor tog landstingsstyrelsen flera sådana beslut. Revisorernas sammantagna bedömning var dock att landstingsstyrelsen i allt väsentligt genomförde verksamheten på ett tillfredsställande sätt. Revisorerna föreslog att landstingsstyrelsen skulle få ansvarsfrihet.

Sammanfattningsvis hade revisorerna följande iakttagelser i revisionsberättelsen:

- Landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden hade för år 2018 väsentliga avvikelser i förhållande till budget. Hälso- och sjukvårdsnämnden hade också svag måluppfyllelse för sina verksamhetsmål.
- Landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden hade för år 2018 svag styrning och kontroll över sina ansvarsområden. Revisorerna bedömde att den svaga styrningen bidrog till att försämma resultaten för styrelsen och nämnden. Även flera av de övriga nämnderna hade för svagt utvecklad styrning och kontroll.
- Tjänstemannastödet till landstingsstyrelsen och övriga nämnder var i flera avseenden för svagt utvecklat. Utvecklad ärendeberedning, otydligheter i ansvar och befogenheter och frånvaro av formellt beslutade processer, arbetsformer och rutiner bidrog till stora svårigheter för styrelsen och nämnderna att styra sina ansvarsområden.
- Landstinget saknade ett fungerande ledningssystem. Detta bidrog till svårigheter i den politiska styrningen men också för verksamheterna att veta

hur processer skulle vara utformade och vilka regler som gällde i landstinget.

- Landstingsstyrelsens beredning av fullmäktiges budget var inte tillräcklig.
- Landstingsstyrelsens uppsikt var inte tillräcklig.

Till följd av allvarliga brister i folkhögskolestyrelsens förvaltning av Kempefondens slöjdlinje och svagt utvecklad styrning och kontroll lämnade revisorerna en anmärkning till folkhögskolestyrelsen. Revisorerna föreslog att folkhögskolestyrelsens ordförande inte skulle beviljas ansvarsfrihet. Fullmäktige instämde med revisorerna om anmärkningen och att folkhögskolestyrelsens ordförande inte skulle få ansvarsfrihet.

4. Hälso- och sjukvårdsnämnden

Hälso- och sjukvårdsnämnden bildades år 2011. I revisionsberättelser under åren 2011 – 2018 har hälso- och sjukvårdsnämnden fått kritik för att nämnden inte haft en tillräckligt utvecklad styrning och kontroll. Kritiken hänger samman med att det funnits ottydligheter i ansvarsförhållanden mellan nämnden och landstingsstyrelsen samt i frågan om nämndens tjänstemannastöd. Nämnden har också fått kritik för att nämnden saknat fungerande ledningssystem och ärendeberedning för sitt ansvarsområde. Nämnden har också haft stora ekonomiska underskott och svaga resultat för verksamhetsmål. Av tabellen nedan framgår att revisorerna under perioden 2011 – 2018 har föreslagit att hälso- och sjukvårdsnämnden skulle få ansvarsfrihet. Revisorerna har inte lämnat någon anmärkning mot nämnden.

Brister som revisorerna har uppmärksammat hos hälso- och sjukvårdsnämnden under åren 2011 – 2018

| Grunder för ansvarsprövning | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Bristande måluppfyllelse | | | X | X | X | X | X | X |
| Bristande styrning och intern kontroll | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Förtroendeskada eller annan immateriell skada | | | | | | | | |
| Ekonomisk skada | | | | | | | | |
| Obehörigt beslutsfattande | | | | | | | | |
| Icke lagenlig verksamhet, brottslig gärning | | | | | | | | |
| Otillräcklig beredning av ärenden | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Ej rättvisande redovisning | | | | | | | | |
| Beviljad ansvarsfrihet | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Icke beviljad ansvarsfrihet | | | | | | | | |
| Anmärkning | | | | | | | | |

4.1 Revisionsberättelsen för år 2011

Hälso- och sjukvårdsnämndens verksamheter redovisade år 2011 ett underskott mot budget med 77 miljoner kronor vilket motsvarade -2,3 procent. Revisorerna var kritiska till att nämnden under året var passiv och inte vidtog åtgärder för att hantera underskottet. Positivt var att nämnden vidtog åtgärder för att minska kostnader kommande år. Flera av fördjupade granskningar visade att nämnden inte hade en tillräckligt utvecklad styrning, uppföljning och kontroll. Revisorerna var också kritiska till att nämnden först hösten 2011 beslutat om sin internkontrollplan för året. Trots lämnad kritik ansåg revisorerna att nämnden genomfört verksamheten på ett ändamålsenligt sätt. Revisorerna föreslog att nämnden skulle få ansvarsfrihet.

4.2 Revisionsberättelsen för år 2012

Nämndens ekonomiska resultat förbättrades jämfört med år 2011. Återbetalda försäkringspremier från AFA Försäkring bidrog till det förbättrade resultatet. Nämnden redovisade för år 2012 ett underskott med 19 miljoner kronor. I förhållande till budget var det en avvikelse med -0,5 procent.

Det fanns oklarheter kring nämndens ansvar och roll som behövde utredas. Hälso- och sjukvårdsnämnden utgjorde enligt fullmäktiges reglemente hälso- och sjukvårdsnämnd. Landstingsstyrelsen ansvarade för förvaltningen. Mellan nämnden och styrelsen fanns inga överenskommelser, uppdragsavtal eller liknande som reglerade i vilka delar landstingsstyrelsens förvaltning skulle utföra verksamhet åt hälso- och sjukvårdsnämnden. Nämnden saknade fungerande ledningssystem och ärendeberedning för sitt verksamhetsområde. Nämnden saknade dessutom en delegationsordning. Flera av revisorernas fördjupade granskningar visade på brister i nämndens styrning och kontroll. Revisorerna bedömde att hälso- och sjukvårdsnämnden inte hade en tillräckligt utvecklad kontroll. Positivt var att nämnden hade utvecklat sitt arbete med att ta fram en internkontrollplan. En svaghet var att flera av kontrollerna i internkontrollplanen inte hade blivit återrapporterade med tillräcklig kvalitet. Revisorernas samlade bedömning var att verksamheten var genomförd på ett ändamålsenligt sätt. Revisorerna föreslog att nämnden skulle få ansvarsfrihet.

4.3 Revisionsberättelsen för år 2013

Nämnden redovisade ett ekonomiskt underskott mot budget med 53 miljoner kronor vilket motsvarade en avvikelse på - 1,5 procent. Detta trots att nämnden hösten 2013 fick en tillfällig inkomstförstärkning med 88 miljoner kronor i form av återbetalda försäkringspremier från AFA Försäkring. Nämnden hade också svaga resultat för sina verksamhetsmål.

Revisorerna bedömde att nämnden inte hade en tillräckligt utvecklad styrning och kontroll. Ansvarsfördelningen mellan nämnden och landstingsstyrelsen var ännu otydlig. Nämnden hade verksamhetsansvar men ingen egen förvaltning. Det var oklart i vilken grad nämnden hade inflytande över förvaltningen som låg under landstingsstyrelsen. Ett konkret exempel på bristande kontroll var att nämnden saknade ett fungerande ledningssystem. Inom många områden saknades regler och rutiner som var formellt beslutade. Revisorerna ansåg att verksamheten sammantaget var genomförd på ett ändamålsenligt sätt. Revisorerna föreslog att nämnden skulle få ansvarsfrihet.

4.4 Revisionsberättelsen för år 2014

Nämndens underskott var betydligt större än tidigare år. År 2014 uppgick underskottet med 150 miljoner kronor vilket motsvarade en avvikelse på -4 procent i förhållande till budget. Även när det gällde fullmäktiges mål för tillgänglighet var målluppfyllelsen svag. Revisorerna bedömde att nämnden inte hade en tillräcklig styrning och kontroll. Flera av de fördjupade granskningarna visade på brister i nämndens styrning och kontroll. Frånvaro av ledningssystem, utvecklad ärendeberedning och otydligheter i tjänstemannastödet bidrog till nämndens svårigheter att styra. Trots kritiken ansåg revisorerna att hälso- och sjukvårdsnämnden skulle få ansvarsfrihet.

Som framgått lämnade två av revisorerna anmärkning mot landstingsstyrelsen för bristande uppsikt över hälso- och sjukvårdsnämnden. De två revisorerna ansåg att landstingsstyrelsen inte tillräckligt hade uppmärksammat nämndens ekonomiska problem och vidtagit åtgärder för att hjälpa nämnden att klara sin budget.

4.5 Revisionsberättelsen för år 2015

Nämnden redovisade ett ekonomiskt underskott mot budget med 198 miljoner kronor. Det motsvarade en avvikelse på -5 procent i förhållande till budget. Aldrig tidigare hade nämnden haft ett så stort underskott. Även för andra mål, såsom för tillgänglighet och personal, var måluppfyllelsen svag. Positivt var att nämnden på olika sätt var aktiv för att utveckla sin styrning. Negativt var att de åtgärder som nämnden vidtog inte var tillräckliga för att åtgärda brister som revisorerna hade uppmärksammat tidigare år. Fördjupade granskningar visade att nämnden hade fortsatt svårt att styra och kontrollera sitt ansvarsområde. Utvecklad ärendebere-
dning, svagt utvecklat stabsstöd och frånvaro av fungerande ledningssystem var några bakomliggande orsaker till att styrningen och kontrollen inte var tillräcklig. Revisorernas samlade bedömning var att nämndens verksamhet var genomförd på ett ändamålsenligt sätt. Revisorerna föreslog att nämnden skulle få ansvarsfrihet.

4.6 Revisionsberättelsen för år 2016

För år 2016 hade nämnden ett underskott med 227 miljoner kronor i förhållande till budget vilket var en avvikelse med -5,6 procent. Underskottet hade ökat i förhållande till tidigare år. Resultaten för verksamhetsmål var också svag. Positivt var att nämnden på olika sätt arbetade för att utveckla sin styrning och kontroll. Nytt för år 2016 var exempelvis att nämnden fick stöd av en hälso- och sjukvårdsdirektör och två biträdande hälso- och sjukvårdsdirektörer. Runt nämnden pågick också ett arbete med att bygga upp ett stabsstöd. Flera av de fördjupade granskningarna visade dock att de åtgärder som nämnden vidtog för att förbättra sin styrning och kontroll inte var tillräckliga. Utvecklad ärendebere-
dning, ännu otillräckligt stabsstöd och frånvaro av fungerande ledningssystem var några bakomliggande orsaker till att nämndens styrning och kontroll inte var tillräcklig. Revisorernas samlade bedömning var att verksamheten var genomförd på ett ändamålsenligt sätt. Revisorerna föreslog att nämnden skulle få ansvarsfrihet.

4.7 Revisionsberättelsen för år 2017

Nämnden redovisade ett underskott med 271 miljoner kronor vilket motsvarade en avvikelse med -6,5 procent i förhållande till budget. Det ekonomiska läget för nämnden var oroande. Även för flera av verksamhetsmålen var måluppfyllelsen svag. Revisorerna var positiva till att nämnden under år 2017 var aktiv i arbetet med att utveckla sin styrning. Revisorerna uppmärksammade att nämndens styrning hade utvecklats i jämförelse med tidigare år. Negativt var dock att nämnden fortfarande hade svårt att styra och kontrollera sitt ansvarsområde. Revisorerna bedömde att det behövdes krafttag från nämnden för att den framöver skulle kunna genomföra sitt uppdrag från fullmäktige. Revisorernas samlade bedömning var att nämndens interna kontroll inte var tillräcklig och att det redovisade resultatet inte var förenliga med fullmäktiges mål. Trots lämnad kritik mot svaga resultat och svagt utvecklad styrning bedömde revisorerna att verksamheten var genomförd på ett ändamålsenligt sätt. Revisorerna föreslog att nämnden skulle få ansvarsfrihet.

4.8 Revisionsberättelsen för år 2018

Nämnden redovisade ett underskott med 329 miljoner kronor. Det motsvarade en avvikelse på -7,3 procent i förhållande till budget. Nämnden hade inte tidigare haft så stort underskott. Även för verksamhetsmålen var resultaten svaga. Revisorerna påtalade att de i flera år hade uppmärksammat att det behövdes krafttag för att nämnden skulle klara av att genomföra sitt uppdrag från fullmäktige. Granskningar under året visade att nämnden hade svårt att styra och kontrollera sitt ansvarsområde. Revisorerna bedömde att nämndens styrning och kontroll inte var tillräcklig. Tack vare goda medicinska resultat och att NUS utsågs till landets näst bästa universitetssjukhus bedömde revisorerna att hälso- och sjukvårdsnämnden i allt väsentligt hade genomfört verksamheten på ett ändamålsenligt sätt. Revisorerna föreslog att nämnden skulle få ansvarsfrihet.

Richard Norberg
Certifierad kommunal revisor

Revisionskontoret
Region Västerbotten