

LANDSTINGSREVISIONEN

Revisionsberättelser åren 2006 - 2016

Sammanställning



December 2017
Richard Norberg, revisionskontoret
Diarienummer: REV 35:2-2017

Innehåll

1. SAMMANFATTNING.....	3
2. INLEDNING.....	4
2.1 RAPPORTENS DISPOSITION	5
3. LANDSTINGSSTYRELSEN	6
3.1 REVISIONSBERÄTTELSEN FÖR ÅR 2006.....	7
3.2 REVISIONSBERÄTTELSE FÖR ÅR 2007	7
3.3 REVISIONSBERÄTTELSEN FÖR ÅR 2008.....	8
3.4 REVISIONSBERÄTTELSEN FÖR ÅR 2009.....	8
3.5 REVISIONSBERÄTTELSEN FÖR ÅR 2010.....	9
3.6 REVISIONSBERÄTTELSEN FÖR ÅR 2011	9
3.7 REVISIONSBERÄTTELSEN FÖR ÅR 2012.....	10
3.8 REVISIONSBERÄTTELSEN FÖR ÅR 2013.....	11
3.9 REVISIONSBERÄTTELSEN FÖR ÅR 2014.....	11
3.10 REVISIONSBERÄTTELSEN FÖR ÅR 2015	12
3.11 REVISIONSBERÄTTELSEN FÖR ÅR 2016.....	13
4. HÄLSO- OCH SJUKVÅRDSNÄMNDEN.....	14
4.1 REVISIONSBERÄTTELSEN FÖR ÅR 2011	15
4.2 REVISIONSBERÄTTELSEN FÖR ÅR 2012.....	15
4.3 REVISIONSBERÄTTELSEN FÖR ÅR 2013.....	16
4.4 REVISIONSBERÄTTELSEN FÖR ÅR 2014.....	16
4.5 REVISIONSBERÄTTELSEN FÖR ÅR 2015.....	17
4.6 REVISIONSBERÄTTELSEN FÖR ÅR 2016.....	17
5. NÄMNDEN FÖR FUNKTIONSHINDER OCH HABILITERING	17
5.1 REVISIONSBERÄTTELSEN FÖR ÅR 2011	18
5.2 REVISIONSBERÄTTELSEN FÖR ÅR 2012.....	18
5.3 REVISIONSBERÄTTELSEN FÖR ÅR 2013.....	19
5.5 REVISIONSBERÄTTELSEN FÖR ÅR 2014.....	19
5.6 REVISIONSBERÄTTELSEN FÖR ÅR 2015.....	19
5.7 REVISIONSBERÄTTELSEN FÖR ÅR 2016.....	19
6. AVSLUTANDE SUMMERING.....	19

1. Sammanfattning

På uppdrag av landstingets revisorer har revisionskontoret sammanställt revisionsberättelser för perioden 2006 – 2016. Sammanställningen visar hur revisorerna har bedömt i ansvarsfrågan och utgör ett stöd inför ansvarsprövningen för år 2017.

Revisorerna har uppmärksammat att budgetarbete och ekonomistyrning i landstinget har varit svagt utvecklat. Under hela perioden 2006 – 2016 har verksamheterna redovisat underskott i förhållande till budgetar. Av revisionsberättelserna framgår också kritik mot att landstingsstyrelsen och nämnder inte säkerställt en tillräcklig styrning och uppföljning av sina ansvarsområden. Inom väsentliga områden har det saknats system som säkerställt att verksamheterna följt beslut och regler. Revisorerna har under perioden också uppmärksammat brister i hur landstingsstyrelsen i årsredovisningarna återrapporterat till fullmäktige. Under de senaste åren har revisorerna påpekat att hälso- och sjukvårdsnämnden men också landstingsstyrelsen och nämnden för funktionshinder och habilitering har haft allt för svaga resultat. Verksamheterna har haft återkommande underskott och en låg andel av verksamhetsmålen har varit uppfyllda.

För samliga år under perioden har revisorerna föreslagit att fullmäktige ska bevilja ansvarsfrihet för styrelser och nämnder. Under perioden har revisorerna riktat anmärkningar vid två tillfällen. Det var åren 2007 och 2014 och anmärkningarna har riktats mot landstingsstyrelsen. Iakttagelserna i den senaste revisionsberättelsen som var för år 2016 kan sammanfattas i följande punkter:

- Landstingsstyrelsen och flera nämnder hade svag styrning och kontroll över sina ansvarsområden.
- Tjänstemannastödet till styrelser och nämnder var i flera avseenden för svagt utvecklat. Utvecklad 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 måloppfyllelse för flera av sina verksamhetsmål.
- Landstingsstyrelsens uppsikt var inte tillräcklig.

2. Inledning

Kommunallagen (1991:900) ger inte vägledning om vilka förhållanden som ska gälla för att revisorerna ska rikta anmärkning eller avstyrka ansvarsfrihet för styrelser och nämnder. God revisionssed i kommunal verksamhet utgör däremot en utgångspunkt för revisorerna vid bedömning i ansvarsfrågan. I den goda seden kan man läsa om begreppen avstyrkt ansvarsfrihet och anmärkning:

- **Avstyrkt ansvarsfrihet** föreslår revisorerna vid allvarliga brister i styrelsens eller nämnds ansvarstagande. Avstyrkt ansvarsfrihet kan vara aktuellt vid tidigare påtalade brister som inte förbättrats eller efter tidigare lämnad anmärkning. Avstyrkt ansvarsfrihet behöver dock inte föregås av en anmärkning.
- **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.

I tabellen nedan finns en sammanställningen med förklaringar till de grunder som enligt god revisionssed kan vara aktuella om revisorerna ska rikta anmärkning eller avstyrka ansvarsfrihet.

Grunder vid ansvarsprövning

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

Bristande styrning, uppföljning och kontroll. Styrelsen eller nämnden 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 eller i sin uppsikt över styrelser, 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 befohender.

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 oriktig 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

2.1 Rapportens disposition

I rapporten har vi sammanställt vilken kritik som revisorerna i revisionsberättelser har lämnat mot landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och habilitering. Rapportens avgränsning till landstingsstyrelsen och de två nämnderna innebär att sammanställningen fångar upp över 99 procent av fullmäktiges budget till styrelser och nämnder.

Rapporten börjar med landstingsstyrelsen. Därefter följer avsnitt med uppgifter om hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och habilitering. För landstingsstyrelsen omfattar sammanställningen revisionsberättelser för perioden 2006 – 2016. Hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och habilitering bildades år 2011. För dessa två nämnder omfattar sammanställningen revisionsberättelser för åren 2011 – 2016.

3. Landstingsstyrelsen

Av tabellen nedan framgår att revisorerna samtliga år under perioden 2006 – 2016 har föreslagit beviljad ansvarsfrihet för landstingsstyrelsen. Tabellen utgår från en indelning i de grunder som god revisionssed anger för ansvarsprövning. Åren 2007 och 2014 riktade revisorerna anmärkningar mot landstingsstyrelsen.

Kritik mot landstingsstyrelsen under åren 2006 – 2016

Ansvarsprövning	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Bristande måluppfyllelse										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		X									
Otillräcklig beredning av ärenden					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							X		

Anmärkningen år 2007

För år 2007 lämnade revisorerna två revisionsberättelser. I allt väsentligt handlade revisionsberättelserna om samma problemområden. Orsaken till att två revisionsberättelser lämnades var att revisorerna gjorde olika bedömningar om de skulle rikta anmärkning mot landstingsstyrelsen. En av revisorerna ansåg att anmärkning skulle lämnas. Övriga revisorer bedömde att de inte skulle rikta en anmärkning mot landstingsstyrelsen. Anmärkningen riktade den enskilda revisorn med anledning av att revisionen upptäckt ett lönesvindleri och att landstingsstyrelsen inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att rätta till tidigare påtalade brister i den interna kontrollen.

Anmärkningen år 2014

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.

3.1 Revisionsberättelsen för år 2006

För år 2006 redovisade landstinget ett positivt resultat med 138 miljoner kronor vilket låg nära det budgeterade överskottet på 142 miljoner kronor. Enligt landstingsstyrelsen fanns dock underliggande obalanser i verksamheten. Verksamheterna redovisade ett underskott mot budget på 165 miljoner kronor vilket var en avvikelse med 3 procent. Enligt styrelsen krävdes verkningfulla åtgärder för en fortsatt positiv ekonomisk utveckling för landstinget.

Revisorerna såg allvarligt på att landstingsstyrelsen endast i liten utsträckning hade tagit till sig en anmärkning från revisorerna år 2005 om brister i den interna kontrollen. Revisorerna ansåg att landstingsstyrelsen inte hade vidtagit tillräckliga åtgärder för att rätta till bristerna i styrningen och interna kontrollen.

Revisorerna konstaterade också att landstingsstyrelsens redovisning i årsredovisningen av måluppfyllelsen på samma sätt som tidigare år var för otydlig för att man skulle kunna värdera resultatet för år 2006.

3.2 Revisionsberättelser för år 2007

För år 2007 redovisade landstinget ett negativt resultat med - 16 miljoner kronor. Avvikelsen i förhållande till budget uppgick till - 67 miljoner kronor. Landstingets balanskravsresultat för år 2007 uppgick till -9 miljoner kronor som skulle återställas inom tre år. Verksamheternas underskott uppgick till drygt 92 miljoner kronor vilket var en avvikelse mot budget med ca 1 procent.

Som framgått av tidigare avsnitt lämnade revisorerna för år 2007 två revisionsberättelser. En av revisorerna ansåg att anmärkning skulle lämnas. Övriga revisorer bedömde att de inte skulle rikta en anmärkning mot landstingsstyrelsen. Anmärkningen riktade den enskilda revisorn med anledning av ett lönesvindelri och att landstingsstyrelsen inte hade vidtagit tillräckliga åtgärder för att rätta till tidigare påtalade brister i den interna kontrollen.

Brister i styrning och intern kontroll

I revisionsberättelsen konstaterade revisorerna att landstingsstyrelsens rutiner för styrning och kontroll år 2007 var oförändrade i jämförelse med år 2006. Revisorerna påtalade att man år 2005 lämnat en anmärkning på grund av brister i den interna kontrollen.

Revisorerna ansåg att det i landstinget fanns en kultur som försvårade arbetet med styrning och intern kontroll. Granskningar under året identifierade att det i förvaltningen fanns uppfattningar om att arbete med kontroller för

att säkerställa följsamhet till regler och riktlinjer var överflödigt och för resurskrävande. I revisionsberättelsen uppmärksammade revisorerna att det var viktigt att tydliggöra chefernas ansvar för styrningen och den interna kontrollen.

I revisionsberättelsen kan man läsa att landstingsstyrelsens arbetsutskott i mars 2008 utlovat en åtgärdsplan för att utveckla den interna kontrollen. Revisorerna uppgav att man avsåg att följa styrelsens arbete med åtgärdsplanen.

Revisorerna riktade kritik mot att landstingsstyrelsens redovisning av måluppfyllelsen i årsredovisningen hade brister. På samma sätt som i tidigare år lämnade revisorerna rekommendationer till landstingsstyrelsen om att ta fram mätbara mål.

3.3 Revisionsberättelsen för år 2008

Landstinget klarade inte budgetmålet som var satt till ett positivt resultat på 1 miljon kronor. Oro på finansmarknaden år 2008 innebar att värdet på vissa av landstingets värdepapper skrevs ned med 255 miljoner kronor. Verksamheternas resultat avvek 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 vidtagit åtgärder för att långsiktig stärka landstingets ekonomi. Revisorerna bedömde dock att år 2009 skulle bli besvärligt med svag ekonomisk utveckling.

Vissa åtgärder men ännu svag styrning och kontroll

Revisorerna konstaterade att landstingsstyrelsen inom området för styrning och kontroll under år 2008 hade bedrivit ett förbättringsarbete. Det var emellertid ännu inte möjligt att se några effekter av att den interna kontrollen hade förstärkts.

Av granskningarna framgick att landstingsstyrelsen hade en svagt utvecklad styrning över verksamheten. Som exempel nämndes styrningen och kontrollen över medelförvaltningen som hade en rad formella brister. Ett annat exempel var situationen vid barn- och ungdomspsykiatri (BUP). Under flera år hade BUP haft stora problem med sin verksamhet utan att landstingsstyrelsen reagerat.

På samma sätt som tidigare år uppmärksammade revisorerna att årsredovisningen saknade en avstämning av resultat i förhållande till mätbara mål.

3.4 Revisionsberättelsen för år 2009

Verksamheterna redovisade ett underskott med 60 miljoner kronor i förhållande till budget. Detta tillsammans med minskade skatteintäkter innebar att landstinget hade ett underskott på 113 miljoner kronor som behövde återställas inom tre år. Revisorernas samlade bedömning var att landstingsstyrelsen inte hade en tillräcklig styrning och kontroll över landstingets verksamheter. Här är några av revisorernas sammanfattande 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.

Revisorerna uppmärksammade att landstingsstyrelsens redovisning av måluppfyllelsen i årsredovisningen hade utvecklats jämfört med tidigare år. För två av fullmäktiges sex övergripande mål hade landstingsstyrelsen en tillfredsställande redovisning. För övriga fyra mål behövde landstingsstyrelsen utveckla sin redovisning.

3.5 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 för 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 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 uppdaterat.

Revisorerna bedömde att landstingsstyrelsen behövde utveckla redovisningen av måluppfyllelsen. För två av fullmäktiges sex mål hade landstingsstyrelsen en tillfredsställande redovisning.

3.6 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 kro-

nor samt det underskott från år 2009 som uppgick till 113 miljoner kronor. För sitt eget ansvarsområde hade landstingsstyrelsen ett budgetunderskott med 7 miljoner kronor vilket motsvarade -0,3 procent.

För år 2011 redovisade verksamheterna underskott mot budget med 89 miljoner kronor vilket motsvarade -1,4 procent. Revisorerna var kritiska till landstingsstyrelsens former och rutiner för att bereda fullmäktiges budget. Landstingsstyrelsen hade i beredningen av budget saknat analyser som visade att planerade besparingar och effektiviseringar hos verksamheterna var möjliga att genomföra. Revisorerna var även kritiska till att landstingsstyrelsen inte hade uppdaterat landstingets regelverk som inte var reviderat sedan år 2009.

Revisorernas sammantagna slutsats var att landstingsstyrelsen inte hade tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll över sitt verksamhetsområde. Landstingsstyrelsen hade därutöver en otillräcklig uppsikt över övriga styrelser och nämnder och kommunala företag.

Revisorerna bedömde 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.

När det gällde landstingsstyrelsens redovisning av måluppfyllelse så bedömde revisorerna att denna hade förbättrats jämfört med tidigare år. Redovisningen var dock ännu inte tillfredsställande.

3.7 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. 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 ärendeberedning. 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 skött sin uppsikt över övriga styrelser, 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.

3.8 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 skrev i revisionsberättelsen 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 styrelser och 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 outvecklat. 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, styrelser och kommunala företag m.fl. hade för år 2013 varit begränsad till att styrelsen 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 göra några bedömningar.

3.9 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 skatthöjning och god utveckling på den finansiella marknaden. Skatthöjningen skulle täcka bortfall

av utjämningsbidrag år 2014 – 2016 till följd av förändringar i det kommunala utjämningsystemet som successivt infördes. Fullmäktige aviserade om ytterligare en skatthöjning fram till år 2019 för att täcka upp för det successivt 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. Revisorerna uttryckte oro över att verksamheternas kostnader översteg den finansiering som fanns att 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.

3.10 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. 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 en svag måluppfyllelse. I sammanfattning lämnade 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 ärendebereidning, 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.

3.11 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. 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 svag måluppfyllelse. 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 ärendebereidning, otydligheter i ansvar och befogenheter, frånvaro av formellt beslutade processer, ar-

betsformer, 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.

4. Hälso- och sjukvårdsnämnden

I revisionsberättelser under åren 2011 – 2016 har hälso- och sjukvårdsnämnden fått kritik för att nämnden inte har haft en tillräckligt utvecklad styrning och kontroll. Kritiken hänger samman med att det funnits otydligheter i ansvarsförhållanden mellan nämnden och landstingsstyrelsen samt i frågan om nämndens tjänstemannastöd. Nämnden har också fått kritik för att nämnden saknat ledningssystem och fungerande ärendeberedning för sitt ansvarsområde. I revisionsberättelserna för år 2013 – 2016 har revisorerna bedömt att nämndens resultat inte varit förenligt med fullmäktiges mål. Det är framför allt mål för ekonomi och tillgänglighet till vård som hade låg måluppfyllelse.

Av tabellen nedan framgår att revisorerna för alla år under perioden 2011 – 2016 föreslagit beviljad ansvarsfrihet för hälso- och sjukvårdsnämnden. Revisorerna har inte lämnat någon anmärkning mot nämnden.

Brister som revisorerna har uppmärksammat hos hälso- och sjukvårdsnämnden under åren 2011 – 2015

Ansvarsprövning	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Bristande måluppfyllelse			X	X	X	X
Bristande styrning och intern kontroll	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
Ej rättvisande redovisning						
Beviljad ansvarsfrihet	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 positiva till att nämnden under år 2011 hade tagit initiativ till att minska nämndens kostnader för kommande år. Revisorerna var dock kritiska till att nämnden under året förhållit sig passiv till verksamheternas underskott för år 2011.

Flera av revisorernas 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.

4.2 Revisionsberättelsen för år 2012

Nämndens ekonomiska resultat för år 2012 hade förbättrats 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. Detta motsvarar en avvikelse mot budget med -0,5 procent. Det var dock fortsatt problematiskt att stora delar av nämndens verksamheter redovisade underskott i förhållande till budget.

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 dessutom en delegationsordning. Mot bakgrund av att sådan reglering helt saknades bedömde revisorerna att hälso- och sjukvårdsnämnden inte hade en tillräckligt utvecklad kontroll över sitt verksamhetsområde.

Revisorernas fördjupade granskningar visade också att nämnden inte hade en tillräcklig styrning. Nämnden saknade fungerande ledningssystem och ärendeberedning för sitt verksamhetsområde.

Hälso- och sjukvårdsnämnden hade utvecklat sitt arbete med den interna kontrollen jämfört med år 2011. En svaghet var dock att flera av kontrollerna i internkontrollplanen inte hade blivit återrapporterade med tillräcklig kvalitet.

4.3 Revisionsberättelsen för år 2013

Nämnden redovisar ett ekonomiskt underskott mot budget med 53 miljoner kronor vilket motsvarar 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.

Revisorerna bedömde att nämnden inte hade en tillräckligt utvecklad styrning och kontroll. Exempel på brist var de otydliga ansvarsförhållanden som fanns mellan nämnden och landstingsstyrelsen. Nämnden hade verksamhetsansvar men ingen egen förvaltning. Det var oklart i vilken grad nämnden hade inflytande över förvaltningen som låg under landstingsstyrelsen.

Ett annat exempel på bristande kontroll var att nämnden inte hade ett fungerande ledningssystem för sitt ansvarsområde. Inom många områden inom nämndens ansvarsområde saknades regler och rutiner som var formellt beslutade. När gällde nämndens måluppfyllelse så bedömde revisorerna att det redovisade resultatet inte var förenligt med fullmäktiges mål.

4.4 Revisionsberättelsen för år 2014

Nämnden redovisade ett ekonomiskt underskott mot budget med 150 miljoner kronor vilket motsvarade en avvikelse på -4 procent. Även när det gällde fullmäktiges mål för tillgänglighet var måluppfyllelsen svag. Revisorerna bedömde att nämnden inte hade en tillräcklig styrning och kontroll över sitt ansvarsområde. Flera av de fördjupade granskningarna visade på brister i nämndens styrning och kontroll. Frånvaro av ledningssystem, outvecklad ärendeberedning och otydligheter i tjänstemannastödet medförde svårigheter för nämnden att styra.

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. Även för andra mål, såsom för tillgänglighet och personal, var målpåfyllelsen låg. Positivt var att nämnden på olika sätt hade varit aktiv för att utveckla sin styrning. Negativt var att de åtgärder som nämnden vidtagit inte var tillräckliga för att lösa brister som identifierats tidigare år. Fördjupade granskningar visade att nämnden hade fortsatt svårt att styra och kontrollera sitt ansvarsområde. Utvecklad ärendebereidning, svagt utvecklat stabsstöd och frånvaro av fungerande ledningssystem var några bakomliggande orsaker till att styrningen och kontrollen inte var tillräcklig.

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. Målpåfyllelsen var också svag för flera av verksamhetsmålen. Nämnden arbetade på olika sätt 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 att de åtgärder som nämnden vidtog för att förbättra sin styrning och kontroll inte var tillräckliga. Utvecklad ärendebereidning, ännu otillräckligt stabsstöd och frånvaro av fungerande ledningssystem var några bakomliggande orsaker till att nämndens styrning och kontroll inte var tillräcklig.

5. Nämnden för funktionshinder och habilitering

År 2011 kritiserade revisorerna nämnden för funktionshinder och habilitering för att nämnden redovisade stor avvikelse i förhållande till budget. År 2012 hade nämnden en budget i balans. År 2013 hade nämnden åter en negativ ekonomisk avvikelse. År 2014 redovisade nämnden ett ekonomiskt överskott. År 2015 och 2016 redovisade nämnden åter ekonomiska underskott och även för andra mål var målpåfyllelsen svag.

Alla år under perioden 2011 – 2016 har revisorerna uppmärksammat att nämnden behövde utveckla sin styrning och kontroll. I tabellen nedan finns en sammanställning över hur revisorerna bedömt i ansvarsfrågan under perioden. Av tabellen nedan framgår att revisorerna föreslagit beviljad ansvarsfrihet och inte lämnat någon anmärkning mot nämnden.

Brister som revisorerna har uppmärksammat hos nämnden för funktionshinder och habilitering åren 2011 – 2016

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

5.1 Revisionsberättelsen för år 2011

Nämnden för funktionshinder och habilitering redovisade år 2011 ett underskott mot budget på ca 7 miljoner vilket motsvarade en avvikelse med -5,1 procent. Den främsta orsaken till avvikelserna var att hjälpmedelsverksamheten redovisade ett underskott i förhållande till budget. År 2011 uppgick hjälpmedelsverksamhetens underskott till drygt 11 miljoner kronor vilket motsvarade en avvikelse mot budget med 33,5 procent.

Nämnden saknade också egna mål som underlag för att värdera genomförd verksamhet samt riskanalys för sitt internkontrollarbete. Revisorerna konstaterade att nämnden för funktionshinder och habilitering inte hade utvecklat sin styrning, uppföljning och kontroll i jämförelse med den tidigare handikappnämnden.

5.2 Revisionsberättelsen för år 2012

För år 2012 redovisade nämnden ett ekonomiskt resultat som i det närmaste var i balans med budgeten (-0,3 procent). Detta var en förbättring jämfört med föregående år. Enskilda verksamheter hade emellertid fortfarande stora budgetavvikelser som nämnden behövde arbeta vidare med.

Nämnden hade för år 2012 utvecklat sin verksamhetsplan jämfört med tidigare år. Flera av målen var dock inte mätbara. I sin årsrapport redovisade nämnden resultatet för endast hälften av sina mål.

5.3 Revisionsberättelsen för år 2013

Nämnden redovisade ett ekonomiskt underskott mot budget med 2 miljoner kronor vilket motsvarade en avvikelse på -1,8 procent mot budget. Detta trots att nämnden hösten 2013 fick en tillfällig inkomstförstärkning med 3 miljoner kronor i form av utbetalda försäkringspremier från AFA Försäkring.

Granskningar visade att det var oklart i vilken grad nämnden hade inflytande över den landstingsgemensamma förvaltningen som låg under landstingsstyrelsen. Revisorerna bedömde att nämnden behövde fortsätta arbetet med att utveckla sin styrning och kontroll.

5.5 Revisionsberättelsen för år 2014

Nämnden redovisade ett ekonomiskt överskott med 2 miljoner kronor vilket motsvarade en positiv avvikelse med 2 procent mot budget. Revisorerna bedömde att nämnden behövde fortsätta det påbörjade arbetet med att utveckla sin styrning och uppföljning med hjälp av mål och arbetet med den interna kontrollen.

5.6 Revisionsberättelsen för år 2015

Nämnden redovisade ett ekonomiskt underskott mot budget med 2,3 miljoner kronor vilket motsvarade en negativ avvikelse med 2,5 procent. Även inom andra områden redovisade nämnden svag måluppfyllelse. Revisorerna bedömde att nämnden behövde fortsätta det påbörjade arbetet med att utveckla sin styrning och uppföljning med hjälp av mål och arbetet med den interna kontrollen.

5.7 Revisionsberättelsen för år 2016

År 2016 hade nämnden ett ekonomiskt underskott med 4,7 miljoner kronor mot budget vilket motsvarade en negativ avvikelse med 5,2 procent. För flera av verksamhetsmålen var också måluppfyllelsen svag. Revisorerna bedömde att nämnden behövde fortsätta arbetet med att utveckla redovisningen av måluppfyllelsen och arbetet med den interna kontrollen.

6. Avslutande summering

En genomgång av revisionsberättelserna för perioden 2006 – 2016 visar att det finns iakttagelser som återkommit:

- Otillräcklig beredning av fullmäktiges budget och svag ekonomistyrning.
- Otillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten inom styrelsens ansvarsområde.

- Otillräcklig uppsikt över övriga styrelser, nämnder och kommunala företag
- Otillräcklig återrapportering i årsredovisningen.

Umeå den 15 december 2017

Richard Norberg
Certifierad kommunal revisor