2015-04-09 156292
Dnr: REV 22:2-2014

Landstingsstyrelsen

Granskning år 2014 av landstingsstyrelsen som nämnd

Landstingsstyrelsens måluppfyllelse

Landstingsstyrelsen redovisar ett ekonomiskt överskott i förhållande till budget på 20 miljoner kronor för år 2014. Styrelsens redovisning av måluppfyllelsen är dock inte tillräckligt utvecklad för att vi ska kunna bedöma om verksamheten för år 2014 är genomförd i enlighet med fullmäktiges verksamhetsmål. Granskningen visar att styrelsen i för låg utsträckning följt upp och redogjort för resultatet av verksamheten med hjälp av mätbara mål.

Landstingsstyrelsens styrning

För år 2014 har landstingsfullmäktige beslutat om ett nytt reglemente för landstingsstyrelsen. Styrelsen har även beslutat om en reviderad delegationsordning. Det nya reglementet och den nya delegationsordningen har gett landstingsstyrelsen ökade förutsättningar att styra sitt ansvarsområde. 2014 års granskning visar även att styrelsen haft en hög följsamhet till fullmäktiges reglemente för intern kontroll.

Trots bättre förutsättningar för styrning och hög följsamhet till internkontrollreglementet är vår samlade bedömning att landstingsstyrelsen för år 2014 inte haft en tillfredsställande styrning och kontroll. Vi har för år 2014 genomfört drygt femton fördjupade granskningar inom styrelsens ansvarsområde. Granskningarna visade på brister i styrning och kontroll, otydlig ansvarsfördelning, outvecklad ärendeberedning samt avsaknad av formellt beslutade regler och rutiner inom flera områden.

Rekommendationer

Vi rekommenderar landstingsstyrelsen att arbeta med följande förbättringsområden:

- 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.

Vid revisorernas överläggning den 9 april 2015 beslöt revisorerna enhälligt att ställa sig bakom slutsatser och rekommendationer i detta missiv. Missiv och underliggande rapport (nr 34/2014) överlämnar revisorerna för yttrande till

Västerbottens läns landsting
Landstingshuset, Köksvägen 11, 901 89 Umeå
Telefon: 090-785 00 00, telefax: 090-13 68 82
E-post: landstinget@vll.se Org.nr: 232100-0222
VAT-nr: SE232100022201 Bankgiro 5728-3061

landstingsstyrelsen. Yttrande med uppgifter om verkställda och planerade åtgärder ska lämnas till revisionskontoret senast den 4 september 2015.

För landstingets revisorer

Christer Fessé
Ordförande

Sven-Olov Södermark
Vice Ordförande

LANDSTINGSREVISIONEN

Granskning år 2014 av landstingsstyrelsen som nämnd

Rapport nr 34/2014

VÄSTERBOTTENS LÄNS LANDSTING

April 2015
Susanne Hellqvist, revisor, revisionskontoret
Diarienummer: REV 22:2-2014

Innehåll

1. SAMMANFATTANDE ANALYS ... 3

1.1 LANDSTINGSSTYRELSENS MÅLUPPFYLLELSE ... 3
1.2 STYRNING ... 3
1.3 REKOMMENDATIONER ... 3

2. INLEDNING ... 5

2.1 BAKGRUND ... 5
2.2 IAKTTAGELSER I 2013 ÅRS GRANSKNING ... 5
2.3 LANDSTINGSSTYRELSENS YTTRANDE ... 5
2.4 REVISIONSFRÅGOR ... 6
2.5 AVGRÄNSNINGAR ... 6
2.6 REVISIONSKRITERIER ... 6

3. LANDSTINGSSTYRELSENS UPPDRAG ... 6

3.1 FULLMÄKTIGES REGLEMENTE FÖR LANDSTINGSSTYRELSEN ... 6
3.2 VÅR KOMMENTAR ... 7
3.3 FULLMÄKTIGES LANDSTINGSPLAN ... 7
3.4 LANDSTINGSSTYRELSENS VERKSAMHETSPLAN ... 9
3.5 VÅR KOMMENTAR ... 9

4. LANDSTINGSSTYRELSENS PROTOKOLL ... 10

4.1 VÅR KOMMENTAR ... 10

5. LANDSTINGSSTYRELSENS EKONOMISTYRNING ... 10

5.1 RAMAR OCH UPPDRAG FRÅN FULLMÄKTIGE ... 10
5.2 STYRELSENS EKONOMISTYRNING UNDER 2014 ... 11
5.3 VÅR KOMMENTAR ... 12

6. FÖLJSAMHET TILL FULLMÄKTIGES REGLEMENTE FÖR INTERN KONTROLL ... 13

6.1 VÅR KOMMENTAR ... 14

7. KONTROLL AV EKONOMIADMINISTRATIVA RUTINER ... 14

7.1 VÅR KOMMENTAR ... 15

8. STYRELSENS DELÅRSRAPPORTER OCH ÅRSRAPPORT ... 15

8.1 DELÅRSRAPPORT 1 OCH 2 ... 15
8.2 VÅR KOMMENTAR ... 15
8.3 ÅRSREDOVISNING ... 15
8.4 VÅR KOMMENTAR ... 16

9. IAKTTAGELSER FRÅN FÖRDJUPADE GRANSKNINGAR ... 16

9.1 POSITIVA IAKTTAGELSER ... 17
9.2 NEGATIVA IAKTTAGELSER ... 17
9.3 VÅR KOMMENTAR ... 17

10. ÅTGÄRDER MED ANLEDNING AV IAKTTAGELSER I 2013 ÅRS GRANSKNING ... 17

11. SVAR PÅ REVISIONSFRÅGOR ... 18

11.1 REKOMMENDATIONER ... 19

1. Sammanfattande analys

Granskningen avser landstingsstyrelsens ansvarsutövande som nämnd år 2014. Styrelsen är enligt landstingsfullmäktiges reglemente ansvarig för verksamhetsområdena primärvård och service samt för landstingets centrala staber. Landstingsstyrelsens ansvarsutövande som styrelse granskar revisorerna på annat sätt. Revisorerna har bland annat genomfört en separat granskning av hur landstingsstyrelsen uppfyllt sin uppsiktsplikt (nr 20/2014).

1.1 Landstingsstyrelsens måluppfyllelse

Landstingsstyrelsen redovisar ett ekonomiskt överskott i förhållande till budget på 20 miljoner kronor för år 2014. Styrelsens redovisning av måluppfyllelsen är dock inte tillräckligt utvecklad för att vi ska kunna bedöma om verksamheten för år 2014 är genomförd i enlighet med fullmäktiges verksamhetsmål.

Granskningen visar att styrelsen i för låg utsträckning följt upp och redogjort för resultatet av verksamheten med hjälp av mätbara mål. I likhet med föregående års granskning är vår bedömning att styrelsen bör se över sina mål och ändra eller ta bort mål som inte är mätbara eller relevanta för styrelsens ansvarsområde.

En positiv iakttagelse är att landstingsstyrelsen i delårsrapporterna uttryckte en ambition att utveckla målstyrningen under år 2015 genom att formulera mål som är mätbara och möjliga att följa upp.

1.2 Styrning

För år 2014 har landstingsfullmäktige beslutat om ett nytt reglemente för landstingsstyrelsen. Styrelsen har även beslutat om en reviderad delegationsordning. Det nya reglementet och den nya delegationsordningen har gett landstingsstyrelsen ökade förutsättningar att styra sitt ansvarsområde. 2014 års granskning visar även att styrelsen haft en hög följsamhet till fullmäktiges reglemente för intern kontroll.

Trots bättre förutsättningar för styrning och hög följsamhet till internkontrollreglementet är vår samlade bedömning att landstingsstyrelsen för år 2014 inte haft en tillfredsställande styrning och kontroll över sitt ansvarsområde. Vi har under år 2014 genomfört drygt femton fördjupade granskningar inom styrelsens ansvarsområde. Granskningarna visade på brister i styrning och kontroll, otydlig ansvarsfördelning, outvecklad ärendeberedning samt avsaknad av formellt beslutade regler och rutiner inom flera områden.
En iakttagelse var att landstingsstyrelsen fortfarande saknade ett fungerande ledningssystem. Projektet var sedan tidigare försenat och hade startats om flera gånger. En granskning visade att projektet blev ytterligare försenat år 2014.

1.3 Rekommendationer

Landstingsstyrelsen har uppdragit till landstingsdirektören att till våren 2015 ta fram rutiner för styrelsens ärendeberedningsprocess. Styrelsen har även i december 2014 beslutat om projektdirektiv för arbetet med att införa ett

ledningssystem i landstinget. Mot bakgrund av iakttagelserna i 2014 års granskning rekommenderar vi landstingsstyrelsen att arbeta med följande förbättringsområden:

- 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.

I nästa års granskning kommer vi att följa upp lämnade rekommendationer.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

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 Iakttagelser i 2013 års granskning

I 2013 års granskning var revisorernas bedömning att landstingsstyrelsen inte haft en tillräcklig styrning och kontroll. Bedömningen baserade revisorerna bland annat på iakttagelser i ett drygt dussintal fördjupade granskningar inom styrelsens ansvarsområde år 2013. Granskningarna visade på otydliga ansvarsförhållanden på politisk nivå och tjänstemannanivå, avsaknad av formellt beslutade regler och rutiner samt bristande styrning och kontroll inom flera områden. Mot bakgrund av iakttagelserna rekommenderade revisorerna styrelsen att införa ett fungerande ledningssystem enligt Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2011:9). Revisorerna rekommenderade även styrelsen att:

- Utveckla målstyrningen.
- Utveckla följsamheten till landstingsfullmäktiges reglemente för intern kontroll
- Utveckla ekonomistyrningen.

2.3 Landstingsstyrelsens yttrande

Landstingsstyrelsen yttrade sig över 2013 års granskning i september 2014. Av yttrandet framgick att styrelsen hade lämnat flera uppdrag till landstingsdirektören med syfte att stärka och förbättra förutsättningarna för styrelsens styrning och uppföljning.

Landstingsdirektören hade enligt styrelsen bland annat inlett ett arbete inom förvaltningen för att utveckla verksamhetsplaneringen. Arbetet skulle ge effekt på utformningen av styrelsens mål för år 2015. Styrelsen hade även uppdragit till direktören att utveckla protokollskrivningen så att det tydligare skulle framgå hur styrelsen hanterat den ekonomiska månadsrapporteringen.

Landstingsstyrelsen delade även revisorernas syn på vikten av ett fungerande ledningssystem. Styrelsen ville samtidigt framhålla att införandet av ett ledningssystem var en flerårig process. Av yttrandet framgick att styrelsen hade för avsikt att under hösten 2014 besluta om förtydligade direktiv för projektet att införa ett ledningssystem.

2.4 Revisionsfrågor
Den första revisionsfråga som granskningen sökt svar på är om landstingsstyrelsens måluppfyllelse varit tillräcklig.

Den andra revisionsfrågan är om landstingsstyrelsen haft en tillräcklig styrning och kontroll över verksamheten inom sitt ansvarsområde. För denna del har vi formulerat följande underliggande revisionsfrågor:

- Är styrelsens redovisning av måluppfyllelse tillräckligt utvecklad?
- Har styrelsen metoder och system som säkerställer att beslut blir genomförda och regler efterlevs?
- Har styrelsen vidtagit tillräckliga åtgärder 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 ekonomiadministrativa regler, uppföljning av tidigare års granskningar m.m.

Vi har stämt av iakttagelserna i granskningen med landstingsdirektören, landstingsstyrelsens sekreterare samt med chefen för staben för planering och styrning.

2.5 Avgränsningar
Granskningen avser landstingsstyrelsens ansvarsutövande som nämnd år 2014. Landstingsstyrelsens ansvarsutövande som styrelse granskas på annat sätt. Revisorerna har bland annat genomfört en separat granskning av hur landstingsstyrelsen uppfyllt sin uppsiktsplikt (nr 20/2014).

Granskningen omfattar inte heller om styrelsen säkerställt att räkenskaperna är rättvisande. Denna del granskas i samband med granskning av landstingets delårs- och årsbokslut för år 2014.

2.6 Revisionskriterier
Vår bedömning av landstingsstyrelsens ansvarsutövande utgår från:

- Kommunallagen (6 kap. 7§)
- Fullmäktiges reglemente för landstingsstyrelsen
- Fullmäktiges reglemente för intern kontroll
- Övriga uppdrag och direktiv från fullmäktige till styrelsen
- Landstingets interna regler

3. Landstingsstyrelsens uppdrag

3.1 Fullmäktiges reglemente för landstingsstyrelsen
Fullmäktige beslutade den 18 februari 2014 om ett reviderat reglemente för landstingsstyrelsen. I det tidigare reglementet var det bland annat otydligt hur ansvaret var fördelat mellan landstingsstyrelsen och övriga nämnder.

I det nya reglementet från februari 2014 kvarstod en del otydligheter. I en granskning hösten 2014 riktade revisorerna kritik mot att landstingsstyrelsen inte hade säkerställt en tillräcklig beredning av det nya reglementet (04/2014).

En av otydligheterna som fanns kvar var att reglementet omfattade begrepp som saknar stöd i kommunallagen, exempelvis att styrelsen hade "driftsansvar" för staberna och verksamhetsområdena primärvård och service. Det fanns även formuleringar i reglementet som gav intryck av att styrelsen hade ett mer långtgående ansvar än vad som är möjligt enligt kommunallagen. Det stod exempelvis att landstingsstyrelsen hade ansvar för hela landstingets utveckling och ekonomiska ställning.

I reglementet gav även fullmäktige uppgifter till landstingsstyrelsens arbetsutskott som innebar att utskottet fick verksamhetsansvar, något som inte är möjligt enligt kommunallagen. Fullmäktige kan endast delegera beslutanderätt till en nämnd. Arbetsutskottet skulle bland annat utöva styrning över landstingets informationsverksamhet, informatik och medicinsk teknik.

I november 2014 beslutade fullmäktige åter igen om ett reviderat reglemente för landstingsstyrelsen. I det nya reglementet har begreppet "driftsansvar" ersatts med begreppet "verksamhetsansvar" som är känt i kommunallagen. I reglementet framgår även att styrelsens arbetsutskott bereder och ska fullgöra uppgifter "i den omfattning som delegeras från landstingsstyrelsen". Den tidigare skrivningen om att styrelsen "har ansvar för hela landstingets utveckling och ekonomiska ställning" är ändrad till "har uppsikt för hela landstingets utveckling" osv.

3.2 Vår kommentar

Det är positivt att styrelsens förslag till reviderat reglemente i november 2014 utgick från kommunallagens bestämmelser att styrelsen inte kan överta en annan nämnds verksamhetsansvar och att fullmäktige endast kan ge beslutsrätt till styrelser och nämnder.

Granskningar år 2014 visade dock att det kvarstod otydligheter i landstingsstyrelsens reglemente. I granskning nr 23/2014 rekommenderade revisorerna styrelsen att lämna över förslag till fullmäktige med förtydligande om hur styrelsen ska samarbeta med andra styrelser och nämnder inför beslut om fastighetsinvesteringar. I granskning nr 28/2014 var en iakttagelse att det inte framgick av reglementet om endast styrelsen eller både styrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden skulle besluta om upphandlingar som gäller investeringar.

3.3 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

Målen är styrande för samtliga verksamheter i landstinget och ska bidra till den långsiktiga vision som fullmäktige beslutat om, att landstinget år 2020 ska ha världens bästa hälsa och världens friskaste befolkning. I landstingsplanen för perioden 2012-2015 beslutade fullmäktige om följande uppdrag till landstingsstyrelsen:

- Bedriv folkhälsoarbetet enligt den inriktning som slagits fast.
- Följ upp och utvärdera visionsarbetet årligen utifrån perspektiven frånvaro och förekomst av sjukdom, upplevd hälsa, levnadsvanor samt hälsofrämjande program.
- Revidera det folkhälsopolitiska programmet samt utarbeta en aktivitetsplan som inkluderar arbetet med Hälsa 2020.
- Arbeta för att Västerbottens läns landsting ska bli Sveriges mest jämlika och jämställda landsting.
- Revidera landstingets funktionshinderspolitiska program samt fastställ detaljerade mål och ta fram handlingsplan med aktiviteter.
- Revidera landstingets likabehandlingsplan i syfte att uppnå en mer jämlik och jämställd resursfördelning när det gäller vård och behandlingsmetoder.
- Integrera jämställdhetsperspektivet i landstingets system för styrning och ledning i enlighet med upprättad plan.
- Följ upp och utvärdera primärvårdens nya uppdrag som första linjens vård av barn och unga med psykisk ohälsa.
- Utveckla vården i närheten av hemmet med särskilt avseende på glesbygden.
- Utveckla landstingets IT-baserade invånartjänster.
- Inför nästa generations journalsystem.
- Bedriv patientsäkerhetsarbete enligt strategisk plan.
- Uppfyll lagstadgade krav och föreskrifter för att minska vårdskador och kostnader för brister i kvalitet.
- Säkerställ att vårdgarantin, liksom särskild vårdgaranti för vård av barn och unga inom psykiatrin, efterlevs.
- Utveckla landstinget som en attraktiv arbetsgivare genom att stärka medarbetarnas engagemang, delaktighet och inflytande samt genom rätt använd kompetens.
- Följ upp och sammanställ kompetensbehov inom respektive ansvarsområde för en landstingsgemensam långsiktig kompetensförsörjningsplan för hälso- och sjukvården.
- Utveckla landstingets kompetensförsörjning.
- Slutför tidigare beslutad strukturöversyn för att skapa långsiktigt hållbara organisationsstrukturer.
- Utveckla arbetet med öppna prioriteringar som ett självklart instrument för verksamhetsutveckling.

- Genomför nödvändiga strukturförändringar och riktade åtgärder i organisationen.
- Säkerställ att landstinget har en kostnadseffektiv hälso- och sjukvårdsstruktur.
- Skapa mötesplatser för dialog på länsnivå med olika intresseorganisationer.
- Beställ framtida regional kollektivtrafik utifrån fastställda prioriteringar och strategier.
- Genomför landstingets miljöpolitiska program och fastställ detaljerade mål och handlingsplan med aktiviteter i samråd med berörda nämnder.
- Arbeta för en framtida regionbildning i Norrland tillsammans med Region Västerbotten.
- Ta fram ägardirektiv för överförd verksamhet liksom former för uppföljning av densamma i samråd med Region Västerbotten.

3.4 Landstingsstyrelsens verksamhetsplan

I verksamhetsplanen för år 2014 beslutade styrelsen om 28 mål som skulle vara uppfyllda till år 2015. Verksamhetsmålen utgick från fullmäktiges sex övergripande målområden. Till målen fanns 50 uppföljningsindikatorer för år 2014. I verksamhetsplanen beskrev styrelsen vilka indikatorer som skulle följas upp i delårsrapporter och i årsredovisningen för år 2014.

Utöver verksamhetsplanen beslutade landstingsstyrelsen även om en uppföljningsplan för Hälsovalet för år 2014. Planen omfattade 42 mål grupperade under fullmäktiges målområden *Bättre och jämlik hälsa*, *God vård* och *God hushållning*. För tre av indikatorerna i planen beslutade styrelsen att det skulle utgå särskild kvalitetsersättning till hälsocentralerna vid måluppfyllelse.

3.5 Vår kommentar

Styrelsens verksamhetsplan har en tydlig koppling till fullmäktiges övergripande mål. I planen redogör styrelsen för fullmäktiges strategier under respektive målområde. Därefter beskriver styrelsen egna mål samt fullmäktiges uppdrag och indikatorer till dessa. Det är positivt att styrelsen i verksamhetsplanen beskriver vilka mål som ska följas upp i delårsrapporter respektive i årsredovisningen.

En genomgång av landstingsstyrelsens mål visar att styrelsen inte har utvecklat sin målstyrning jämfört med tidigare år. En brist är att styrelsen i för låg grad har formulerat mätbara mål. Vi bedömer att cirka 40 procent av indikatorerna i verksamhetsplanen är mätbara. Det är samma nivå som i verksamhetsplanen för år 2013. Tre av indikatorerna gäller delvis eller helt hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområde. Vi bedömer att styrelsen bör se över sina mål och ändra eller ta bort mål som inte är mätbara eller relevanta för styrelsens ansvarsområde.

Det är positivt att styrelsen i uppföljningsplanen för Hälsovalet i hög utsträckning har formulerat mätbara mål.

En iakttagelse i 2013 års granskning var att det saknades mål från styrelsen angående fullmäktiges uppdrag att revidera landstingets folkhälsopolitiska program och likabehandlingsplan. En positiv iakttagelse är att landstingsstyrelsen i 2014 års verksamhetsplan beslutat om direktiv för dessa uppdrag.

4. Landstingsstyrelsens protokoll

Landstingsstyrelsen har under år 2014 haft nio protokollförda sammanträden. I tabellen nedan finns en sammanställning över i vilken grad styrelsen beslutat om grundläggande styrdokument för sitt ansvarsområde.

Styrdokument	Beslut Ja/Nej	Vår kommentar
Verksamhetsplan år 2014	Ja	2013-12-10 § 296
Budget år 2014	Ja	2013-12-10 § 296
Internkontrollplan 2014	Ja	2014-03-26 § 74 2014-09-22 § 308 revidering p.g.a. fel underlag vid beslutet i mars 2014.
Delegationsordning	Ja	2014-02-26 § 52 2014-12-17 § 441
Attestordning	Nej	Styrelsen har inte beslutat om någon attestordning för år 2014.
Dokumenthanteringsplan	Ja	2014-01-30 § 5
Delårsrapport 1	Ja	2014-06-03 § 155
Delårsrapport 2	Ja	2014-11-11 § 414
Årsredovisning år 2014	Ja	2015-04-07

4.1 Vår kommentar

En positiv iakttagelse är att landstingsstyrelsen i februari 2014 har beslutat om en reviderad delegationsordning. I granskning nr 05/2014 var bedömningen att delegationsordningen i huvudsak överensstämde med kommunallagen.

En negativ iakttagelse är att landstingsstyrelsen inte har beslutat om någon attestordning för år 2014. Frågan har för år 2014 hanterats som verkställighet på tjänstemannanivå. För år 2015 har revisorerna beslutat att genomföra en fördjupad granskning av styrelsers och nämnders attestordningar.

5. Landstingsstyrelsens ekonomistyrning

5.1 Ramar och uppdrag från fullmäktige

Fullmäktige beslutade för år 2014 om en budget på 2 896 miljoner kronor för landstingsstyrelsen. Av ramen anvisade fullmäktige 1 058 miljoner kronor till primärvården. I *Planering med budget för år 2014* framgår att landstingsfullmäktige för år 2014 tillsköt 10 miljoner kronor för nödvändiga strukturella satsningar inom primärvården. Syftet var att förstärka arbetet

mot psykisk ohälsa, förstärka barnhälsovården, utöka vårdplatser i Dorotea och Sorsele samt ge resurser för utökade rekryteringsinsatser av bl.a. allmänläkare.

I landstingsplanen för perioden 2012-2015 uppdrog fullmäktige till landstingsstyrelsen att:

- Verkställa effektiviseringar, omfördelningar och riktade besparingsåtgärder i verksamheten
- Erbjuda heltid vid varje nyanställning
- Utveckla möjligheten till utökad tillgänglighet i vårdprocessen genom att erbjuda patientkontrakt som garanterar rimlig handläggningstid i vårdkedjan

5.2 Styrelsens ekonomistyrning under 2014

I verksamhetsplanen för år 2014 gav landstingsstyrelsen i uppdrag till landstingsdirektören att verkställa effektiviseringar, omfördelningar och riktade besparingsåtgärder i verksamheten. Direktören fick även i uppdrag att se till att nyanställda erbjuds heltid samt att patienter garanteras en rimlig handläggningstid genom patientkontrakt.

Styrelsen har fått ekonomisk rapportering vid sju av nio sammanträden under år 2014. Fram till och med sammanträdet i september ingick månadsrapporten under rubriken "Informationer" i protokollen. Det framgick inte om styrelsen hade fattat några beslut med anledning av rapporteringarna. Fram till mötet i augusti 2014 framgick det inte heller vad rapporteringarna omfattade.

Från och med oktober 2014 finns rapporteringen under en egen rubrik i protokollen med hänvisning till diarieförda underlag. Månadsrapporterna omfattade bland annat ekonomisk redovisning för landstinget totalt, resultatet per styrelse och nämnd samt resultatet för verksamhetsområdena som ingår i styrelsens ansvarsområde. Rapporterna innehöll information om personalkostnader, produktion och tillgänglighet samt särskilda fokusområden där avvikelserna mot budgeten var som störst.

I tabellen nedan följer en sammanställning över utvecklingen av landstingsstyrelsens ekonomiska resultat för år 2014. Av sammanställningen framgår att styrelsen hade underskott i förhållande till budget i början av året. Underskottet ökade gradvis under året. Vid årets slut redovisade dock styrelsen ett överskott i förhållande till budget.

Månad	Resultat
Februari	– 3,8
Mars	– 9,3
April	– 16
Augusti	– 13

Månad	Resultat
September	– 19
Oktober	– 32
November	– 36
December	+ 20

Från och med oktober 2014 framgår det av protokoll vilka beslut styrelsen fattade med anledning av den ekonomiska rapporteringen. I oktober och november var styrelsens beslut att informationen var delgiven. I december gav styrelsen i uppdrag till landstingsdirektören att genomföra ett åtgärdspaket som direktören presenterade vid sammanträdet. Styrelsen beslutade att landstingsdirektören skulle rapportera resultatet av åtgärdspaketet löpande till styrelsen under år 2015.

I delårsrapporten per april 2014 rapporterade styrelsen att verksamheterna inom styrelsens ansvarsområde redovisade en negativ avvikelse mot budget på 17 miljoner kronor. De ekonomiska problemen berodde enligt styrelsen på ökade kostnader för köp av stafettläkare inom primärvården samt sjukahusproblematik. Styrelsen gjorde dock bedömningen att vidtagna åtgärder i verksamheterna skulle bromsa kostnadsutvecklingen under resterande delen av året och att avvikelsen mot budgeten kunde begränsas.

I delårsrapporten per augusti 2014 redovisade styrelsen en negativ avvikelse mot budget på 14 miljoner kronor. I likhet med i delårsrapporten per april rapporterade styrelsen att de ekonomiska problemen berodde på ökade kostnader för hyrläkare och kostnader för sanering av sjuka hus. Styrelsen uppmärksammade även att kostnaderna för sjukresor ökade. I samband med beslutet om delårsrapporten (2014-11-11 § 414) gav styrelsen i uppdrag till landstingsdirektören att till mötet i december 2014 redogöra för vidtagna åtgärder för att minska kostnadsökningen för sjukresor. Vid sammanträde den 17 december 2014 fick styrelsen rapportering om åtgärder som beslutats av verksamheterna och ekonomistaben. Styrelsen noterade rapporteringen till protokollet.

I årsredovisningen för år 2014 redovisade styrelsen ett överskott i förhållande till budget på 20 miljoner kronor för verksamheterna inom sitt ansvarsområde. Enligt styrelsen härrörde överskottet från centrala anslag. Både verksamhetsområde primärvård och verksamhetsområde service redovisade underskott i förhållande till budget (en negativ avvikelse på 5 procent respektive 7 procent). Landstingsstyrelsen 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.

5.3 Vår kommentar

Landstingsstyrelsen har under år 2014 hållit sig informerad om den ekonomiska utvecklingen inom sitt ansvarsområde. En positiv iakttagelse är att det

från och med oktober 2014 framgår av styrelsens protokoll hur styrelsen har hanterat den ekonomiska månadsrapporteringen.

Revisorerna har under de senaste åren riktat kritik mot att landstingsstyrelsen inte säkerställt en tillräcklig beredning inför fullmäktiges beslut om budgetramar för styrelser och nämnder. Granskningarna har visat att det inför fullmäktiges beslut om budgetar har saknats dokumenterade analyser som visat att planerade besparingar och effektiviseringar varit möjliga att genomföra. I landstinget har det också saknats en mer övergripande modell för hur budgetberedningen skulle gå till och hur ansvar och befogenheter skulle vara fördelat. Avsaknaden av tydliga regler och rutiner innebar risk att styrelsen inte säkerställde en tillräcklig kontroll över budgetberedningen (18/2011, 08/2012, 15/2013 och 19/2014).

6. Följsamhet till fullmäktiges reglemente för intern kontroll

I tabellen nedan har vi sammanställt iakttagelser kring hur landstingsstyrelsen följt fullmäktiges reglemente för intern kontroll:

Revisionsfråga	Bedömning Ja/Nej	Vår kommentar
1. Har styrelsen upprättat en organisation för arbetet med den interna kontrollen?	Ja	Landstingsstyrelsen beslutade den 5 november 2013 (§ 250) om organisering av den interna kontrollen inom styrelsens ansvarsområde. Enligt styrelsens anvisningar skulle landstingsdirektören en gång per år skriftligen rapportera till styrelsen och lämna en samlad bedömning av hur den interna kontrollen fungerat.
2. Har styrelsen säkerställt att det finns dokumenterade riskbedömningar?	Ja	Riskanalysen har en tydlig koppling till internkontrollplanen. Riskanalysen omfattar risker inom primärvård produktion och verksamhetsområdet service. En iakttagelse är att riskanalysen inte innehåller riskbedömningar för de centrala stabernas ansvarsområden eller för verksamhetsområdet primärvård ur ett beställarperspektiv.
3. Har styrelsen beslutat om en internkontrollplan?	Ja	2014-03-26 § 74 2014-09-22 § 308 revidering p.g.a. fel underlag vid beslutet i mars 2014
4. Har styrelsen säkerställt att internkontrollplanen beskriver vilka kontroller som ska genomföras, vem som har ansvar för kontrollerna och när uppföljning ska vara genomförd?	Ja	Planen omfattade 12 kontrollaktiviteter. Det framgick vad som skulle kontrolleras, vilka som var kontroll- och rapporteringsansvariga och när uppföljningen skulle vara genomförd.

5. Har styrelsen säkerställt att kontroller i internkontrollplanen är genomförda?	Ja	Styrelsen bedömde vid sammanträde den 7 april 2014 att kontrollaktiviteterna i vissa fall var för otydliga avseende val av metoder.
6. Har styrelsen bedömt resultatet av genomförd uppföljning av intern kontroll?	Ja	Styrelsen tog del av resultatet av kontrollerna vid sammanträde den 7 april 2015. Styrelsen noterade att genomförandet av kontrollerna hade utvecklats jämfört med år 2013.
7. Har styrelsen beslutat om åtgärder i händelse av att den interna kontrollen visat på brister?	Ja	Styrelsen uppdrog den 7 april 2015 till landstingsdirektören att återkomma med förslag till åtgärder för att minska störningar i värme- och kylförsörjningen på sjukhusen. Direktören fick även i uppdrag att stödja hälsocentralerna att ta fram kris- och beredskapsplaner.
8. Har styrelsen senast i samband med årsredovisningen rapporterat om resultatet från sin uppföljning av den interna kontrollen?	Ja	Landstingsstyrelsen beslutade om avrapportering till fullmäktige vid sammanträde den 7 april 2015.

6.1 Vår kommentar

Vi bedömer att landstingsstyrelsen har en hög följsamhet till fullmäktiges reglemente för intern kontroll.

Landstingsstyrelsen kan utveckla arbetet med den interna kontrollen genom att se till att det finns riskbedömningar för samtliga områden som ingår i styrelsens ansvarsområde.

7. Kontroll av ekonomiadministrativa rutiner

I en fördjupad granskning (nr 15/2014) har vi med hjälp av stickprov kontrollerat tre basenheters följsamhet till ekonomiadministrativa rutiner. I granskningen ingick basenheten intern service som ligger inom landstingsstyrelsens ansvarsområde.

Stickproven visade inte på några avvikelser avseende attestering av löner och leverantörsfakturor inom basenheten. Vår granskning av kostnader för representation och resor visade inte heller på någon avvikelse. En kontroll av behörigheter till administrativa system visade dock att 7 av 118 personer som avslutat sin anställning vid basenheten fortfarande hade en aktiv e-postadress.

Under granskningen framkom att basenheten inte hade någon arkivsamordnare. Varje verksamhetsområde ska ha en utsedd arkivansvarig som bedömer om verksamheten behöver en arkivsamordnare. Verksamhetsområde service hade dock inte någon utsedd arkivansvarig.

Resultaten av samtliga stickprov vid basenheten finns redovisade i rapport nr 15/2014, *Granskning av enskild basenhet*.

7.1 Vår kommentar

Det är inte möjligt att dra några generella slutsatser för landstingsstyrelsens samtliga verksamheter utifrån genomförda kontroller. När det gäller basenheten Intern service visade stickproven på hög följsamhet till ekonomiadministrativa regler. Av stickproven framgick dock att det fanns brister i hanteringen av e-postadresser på basenheten.

8. Styrelsens delårsrapporter och årsrapport

8.1 Delårsrapport 1 och 2

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 beslutat om en delårsrapport per april och en delårsrapport per augusti 2014.

8.2 Vår kommentar

Vår bedömning är att landstingsstyrelsen inte hade en tillfredsställande redovisning av måluppfyllelsen i delårsrapporterna. I för hög utsträckning saknades redovisning i förhållande till mätbara mål.

Vi bedömer att landstingsstyrelsen i delårsrapporten per april hade en tillfredsställande redovisning för ca 25 procent av målen. I delårsrapporten per augusti är bedömningen att styrelsen hade en tillfredsställande redovisning för cirka 30 procent av målen. För flera mål saknades underlag för att styrelsen skulle kunna göra en bedömning av måluppfyllelsen till årets slut. Landstingsstyrelsen konstaterade i delårsrapporten per april att den bristande redovisningen begränsade styrelsens möjligheter att vidta åtgärder för ökad måluppfyllelse.

En positiv iakttagelse är att styrelsen i delårsrapporterna uttryckte en ambition att utveckla målstyrningen under år 2015 genom att formulera mål som är mätbara och möjliga att följa upp.

8.3 Årsredovisning

I årsredovisningen för år 2014 följde landstingsstyrelsen upp samtliga 50 indikatorer som styrelsen beslutade om i verksamhetsplanen. Styrelsen bedömde att 27 av indikatorerna uppfylldes och att 12 inte uppfylldes. För 11 indikatorer rapporterade styrelsen att det inte gick att mäta resultatet.

I årsredovisningen lyfte styrelsen fram tillgängligheten och personalsituationen som problemområden. Styrelsen uppmärksammade även att kostnaderna för sjukresor hade ökat.

I årsredovisningen redogjorde styrelsen för utvecklingen inom verksamhetsområde primärvård och verksamhetsområde service i separata avsnitt. Styrelsen informerade bland annat om hur hälsocentralerna arbetat med uppdraget att vara första linjens vård för barn och unga med psykisk ohälsa. Styrelsen informerade även om att förskrivningen av antibiotika hade minskat men att målet för nationell vårdgaranti inte uppfylldes fullt ut.

Under avsnittet för verksamhetsområde service rapporterade styrelsen om arbetet med att sanera fastigheter på grund av problem med sjuka hus. Landstingsstyrelsen informerade även om arbetet med energiinvesteringar i landstingets fastigheter.

8.4 Vår kommentar

Landstingsstyrelsen redovisar ett ekonomiskt överskott i förhållande till budget på 20 miljoner kronor för år 2014. Styrelsens redovisning av måluppfyllelsen i årsredovisningen är dock inte tillräckligt utvecklad för att vi ska kunna bedöma om verksamheten för år 2014 är genomförd i enlighet med fullmäktiges verksamhetsmål.

Granskningen visar att styrelsen i för låg utsträckning följt upp och redogjort för resultatet av verksamheten med hjälp av mätbara mål. Vi bedömer att styrelsen har en tillfredsställande redovisning för mindre än 40 procent av indikatorerna i verksamhetsplanen.

9. Iakttagelser från fördjupade granskningar

Revisorerna har under granskningsåret 2014 genomfört drygt femton fördjupade granskningar inom landstingsstyrelsens ansvarsområde:

- Ansvarsfördelning mellan landstingsstyrelsen och nämnder (nr 04/2014)
- Delegationsordningar för landstingsstyrelsen och nämnder (nr 05/2014)
- Landstingets ärendeberedning (nr 06/2014)
- Landstingsstyrelsens och nämnders kontroll av bisysslor (nr 07/2014)
- Sjukhusens reservförsörjning (nr 09/2014)
- Samverkan kring första linjens vård för barn och unga med psykisk ohälsa (nr 10/2014)
- Landstingsstyrelsens kontroll över införandet av ett ledningssystem i landstinget (nr 11/2014)
- Styrelsens och nämndernas tjänstemannastöd – Iakttagelser från granskningar 2004-2014 (nr 14/2014)
- Enskild basenhet (nr 15/2014)
- Hantering av inköpsavtal (nr 16/2014)
- Styrning och kontroll av IT-avbrottsplaner (nr 17/2014)
- Medelsförvaltningen (nr 18/2014)

- Landstingets budgetprocess (nr 19/2014)
- Informationssäkerhet och hantering av personuppgifter (nr 22/2014)
- Landstingsstyrelsens process för fastighetsinvesteringar (nr 23/2014)
- Landstingets upphandlingsverksamhet (nr 28/2014)
- Upphandlingar inom fastighetsområdet (nr 29/2014)

9.1 Positiva iakttagelser

En positiv iakttagelse är att landstingsstyrelsen under år 2014 reviderat sin delegationsordning. I granskning nr 05/2014 var bedömningen att delegationsordningen i huvudsak överensstämde med kommunallagens bestämmelser.

9.2 Negativa iakttagelser

I en majoritet av granskningarna år 2014 framkommer brister i landstingsstyrelsens styrning och kontroll. Återkommande iakttagelser är otillräcklig ärendeberedning, otydliga ansvarsförhållanden på både politisk nivå och tjänstemannanivå samt avsaknad av formellt beslutade regler och rutiner. En granskning av landstingets upphandlingsverksamhet visade även på förekomst av obehörigt beslutsfattande inom styrelsens ansvarsområde (nr 28/2014).

En iakttagelse var att landstingsstyrelsen fortfarande saknade ett fungerande ledningssystem. Projektet var sedan tidigare försenat och hade startats om flera gånger. En granskning visade att projektet blev ytterligare försenat år 2014.

En uppföljande granskning år 2014 visade även att styrelsen inte hade vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa en fungerande beredning av ärenden. Vid sammanträde den 11 november 2014 gav landstingsstyrelsen i uppdrag till landstingsdirektören att senast i maj 2015 lämna förslag på skriftlig rutin för styrelsens ärendeberedningsprocess.

9.3 Vår kommentar

2014 års fördjupade granskningar visar att landstingsstyrelsen inte haft en tillräcklig styrning och kontroll över sitt ansvarsområde.

10. Åtgärder med anledning av iakttagelser i 2013 års granskning

I tabellen nedan har vi sammanställt svar på frågan om landstingsstyrelsen vidtagit tillräckliga åtgärder med anledning av de rekommendationer som revisorerna lämnade i 2013 års granskning.

Rekommendationer från 2013 års granskning	Har styrelsen under år 2014 vidtagit tillräckliga åtgärder?	Vår kommentar
Utveckla styrningen och uppföljningen inom verksamhetsområdet genom att for-	Nej	En genomgång av landstingsstyrelsens mål visar att styrelsen inte har utvecklat sin mål-

mulera mätbara mål och genom att redogöra för resultatet i förhållande till de mätbara målen.		styrning jämfört med tidigare år. En brist är att styrelsen i för låg grad har formulerat mätbara mål. Vi bedömer att cirka 40 procent av indikatorerna i verksamhetsplanen är mätbara. Det är samma nivå som i verksamhetsplanen för år 2013.
Säkerställ att det för landstingsstyrelsens verksamhetsområde införs ett ledningssystem i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2011:9)	Nej	Ledningssystemet blev inte infört under år 2014. Landstingsstyrelsen har i december 2014 beslutat om projektdirektiv för arbetet med att införa ett ledningssystem i landstinget.
Utveckla följsamheten till landstingsfullmäktiges reglemente för intern kontroll.	Ja	Styrelsen har en hög följsamhet till fullmäktiges reglemente för intern kontroll.
Utveckla ekonomistyrningen. Det bör framgå av styrelsens protokoll hur styrelsen har värderat den ekonomiska rapporteringen och agerat med anledning av informationen.	Ja	Styrelsen har uppdragit till landstingsdirektören att utveckla protokollskrivningen. Från och med oktober 2014 framgår det av protokollen hur styrelsen har hanterat den ekonomiska månadsrapporteringen.

11. Svar på revisionsfrågor

Vi bedömer att landstingsstyrelsen för år 2014 inte haft en tillräcklig styrning och kontroll över verksamheterna inom sitt ansvarsområde. Mot bakgrund av att styrelsen i för låg utsträckning redogjort för resultatet av verksamheten i förhållande till mätbara mål saknar vi underlag för att uttala oss om styrelsens måluppfyllelse för år 2014. Nedan redovisar vi svaren på granskningens underliggande revisionsfrågor:

Revisionsfråga	Bedömning Ja/Nej	Vår kommentar
Är landstingsstyrelsens måluppfyllelse tillräcklig?	-	Landstingsstyrelsen redovisar ett ekonomiskt överskott mot budget på 20 miljoner kronor för år 2014. Styrelsens redovisning av måluppfyllelsen är dock inte tillräckligt utvecklad för att vi ska kunna bedöma om verksamheten är genomförd i enlighet med fullmäktiges verksamhetsmål.
Är styrelsens redovisning av måluppfyllelse tillräckligt utvecklad?	Nej	Landstingsstyrelsen redogör i för låg utsträckning för resultatet av verksamheten i förhållande till mätbara mål.

Har styrelsen metoder och system som säkerställer att beslut blir genomförda och regler efterlevs?	Nej	Det saknas ett fungerande ledningssystem för landstingsstyrelsens ansvarsområde. Fördjupade granskningar visar på otydliga ansvarsförhållanden, avsaknad av formellt beslutade regler och rutiner och otillräcklig ärendeberedning inom flera områden.
Har styrelsen vidtagit tillräckliga åtgärder med anledning av revisorernas rekommendationer i 2013 års granskning?	Nej	Styrelsen har inte vidtagit tillräckliga åtgärder med anledning av rekommendationer i 2013 års granskning.

11.1 Rekommendationer

Vi rekommenderar landstingsstyrelsen att arbeta med följande förbättringsområden:

- 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.

Umeå den 1 april 2015

Susanne Hellqvist
Revisor
Västerbottens läns landsting