Västerbottens läns landsting

VÄSTERBOTTENS LÄNS LANDSTING
Inkom 2018 -04- 25
Dnr:

MISSIV

2018-04-25

REV 5:3-2017

Landstingsstyrelsen

Granskning av landstingsstyrelsen år 2017

Granskningen avser landstingsstyrelsens ansvar som nämnd för verksamhetsområdena primärvård och service samt för landstingets centrala staber. Granskningen avser också hur landstingsstyrelsen uppfyllde sin uppsiktsplikt år 2017.

Måluppfyllelse

Vi bedömer att landstingsstyrelsen inte hade en tillräcklig måluppfyllelse för år 2017 i förhållande till fullmäktiges mål och uppdrag. Landstingsstyrelsen redovisade ett ekonomiskt underskott för sitt ansvarsområde som nämnd. För år 2017 uppgick underskottet mot budget till 84 miljoner kronor vilket kan jämföras med föregående år då underskottet var 33 miljoner kronor. Även för verksamhetsmål var resultaten svaga.

Landstingsstyrelsens styrning

Positivt är att landstingsstyrelsen i hög grad hade mätbara mål i sin verksamhetsplan. Negativt var dock att landstingsstyrelsen för flera av målen saknade underlag för att i årsrapporten kunna göra bedömningar av måluppfyllelsen för år 2017. Vår bedömning är att landstingsstyrelsen inte hade en tillfredsställande redovisning av sin måluppfyllelse.

Flera fördjupade granskningar år 2017 visade att styrelsen hade svårt att styra och kontrollera sitt ansvarsområde. Vår samlade bedömning är att landstingsstyrelsen inte hade en tillräcklig styrning och kontroll över sitt ansvarsområde år 2017.

Landstingsstyrelsens uppsikt

Landstingsstyrelsen genomförde sin uppsikt på ungefär samma sätt som föregående år. Genomförda aktiviteter var dokumenterade och med hjälp av diarieförda rapporter och protokoll gick det att följa de aktiviteter som landstingsstyrelsens arbetsutskott och landstingsstyrelsen genomförde i syfte att inhämta underlag. Positivt är att landstingsstyrelsen utvärderade sin uppsikt för år 2017.

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

Vår bedömning är att landstingsstyrelsens uppsikt för år 2017 inte var tillräckligt utvecklad. I våra granskningar under året har vi identifierat brister hos övriga styrelser och nämnder som vi anser att landstingsstyrelsen borde ha uppmärksammat. Fullmäktige har ställt krav på att landstingsstyrelsen årligen ska göra en prövning om landstingets kommunala företag genomfört verksamheten i enlighet med fastställda kommunala ändamål och inom ramen för kommunala befogenheter. Någon sådan prövning har styrelsen ännu inte gjort för år 2017.

Rekommendationer

Vi rekommenderar landstingsstyrelsen att arbeta med följande förbättringsområden:

- Fortsätt utveckla redovisningen av måluppfyllelsen. Se till att det finns underlag för alla mål som styrelsen ska följa upp.
- Arbeta med att utveckla det ledningssystem som landstingsstyrelsen behöver för att styra och hålla ordning på beslut, regler och rutiner m.m. samt för att följa upp de processer och verksamheter som finns inom landstingsstyrelsens ansvarsområde.
- Säkerställ en tillräckligt väl utvecklad ärendeberedning.
- Ställ tydligare krav på att få beräknade effekter av åtgärder för att nå en ekonomi i balans.
- Säkerställ en högre kvalitet i arbetet med den interna kontrollen.
- Utveckla styrning, uppföljning och kontroll över primärvården.
- Utveckla uppsikten av styrelsers och nämnders resultat och system för styrning och kontroll. Bland annat behöver styrelsen ha bättre uppsikt över att styrelser och nämnder har mätbara mål och metodmässigt tillräckligt utvecklade kontroller. Styrelsen ska också pröva om de kommunala företagen genomför sina verksamheter i enlighet med fastställda kommunala ändamål och inom ramen för kommunala befogenheter.

Vid revisorernas överläggning den 25 april 2018 beslöt revisorerna enhälligt att ställa sig bakom slutsatser och rekommendationer i detta missiv. Missiv och underliggande rapport (Gr 15/2017) lämnar revisorerna för yttrande till landstingsstyrelsen. Yttrande med uppgifter om verkställda och planerade åtgärder ska lämnas till revisionskontoret senast den 27 september 2018.

För landstingets revisorer

Christer Fessé
Ordförande

Bert Öhlund
Vice Ordförande

LANDSTINGSREVISIONEN

Grundläggande granskning av landstingstingsstyrelsen år 2017

Rapport Gr 15/2017

Västerbottens läns landsting

April 2018
Eva Röste Moe, revisionskontoret
Diarienummer: REV 5:2-2017

Innehåll

1. SAMMANFATTANDE ANALYS ... 3

1.1. MÅLUPPFYLLELSE ... 3
1.2. LANDSTINGSSTYRELSENS STYRNING ... 3
1.3. LANDSTINGSSTYRELSENS UPPSIKT ... 3
1.4. REKOMMENDATIONER ... 4

2. BAKGRUND ... 5

2.1. STYRELSENS ANSVAR SOM NÄMND ... 5
2.2. IAKTTAGELSER I 2016 ÅRS GRANSKNING ... 5
2.2.1. Resultat och måluppfyllelse år 2016 ... 5
2.2.2. Landstingsstyrelsens uppsikt år 2016 ... 6
2.2.3. Rekommendationer år 2016 ... 6
2.2.4. Landstingsstyrelsens yttrande ... 6
2.3. REVISIONSFRÅGOR I 2017 ÅRS GRANSKNING ... 8
2.4. REVISIONSFRÅGOR OM LANDSTINGSSTYRELSENS UPPSIKTSPLIKT ... 8
2.5. ANSVARIG NÄMND, AVGRÄNSNING OCH METOD ... 8
2.6. REVISIONSKRITERIER ... 8

3. LANDSTINGSSTYRELSENS UPPDRAG ... 9

3.1. KOMMUNALLAGEN ... 9
3.2. FULLMÄKTIGES UPPDRAG TILL LANDSTINGSSTYRELSEN ... 9
3.3. LANDSTINGSSTYRELSENS VERKSAMHETSPLAN ... 10

4. LANDSTINGSSTYRELSENS VERKSAMHET UNDER ÅR 2017 ... 11

4.1. LANDSTINGSSTYRELSENS STYRDOKUMENT OCH PROTOKOLL ... 11
4.2. LANDSTINGSSTYRELSENS EKONOMISTYRNING ... 12
4.3. STYRNING OCH KONTROLL ÖVER PRIMÄRVÅRDEN ... 19
4.4. ARBETET MED ATT INFÖRA ETT LEDNINGSSYSTEM ... 21
4.5. STYRELSENS ÄRENDEBEREDNING ... 21
4.6. STYRELSENS UPPFÖLJNING AV PATIENTSÄKERHETSBERÄTTELSEN ... 22
4.7. FÖLJSAMHET TILL FULLMÄKTIGES REGLEMENTE FÖR INTERN KONTROLL ... 22
4.8. LANDSTINGSSTYRELSENS UPPFÖLJNING AV VERKSAMHETSMÅL ... 25
4.8.1. Delårsrapporter ... 25
4.8.2. Årsrapport ... 25
4.9. LANDSTINGSSTYRELSENS UPPSIKT ... 26
4.9.1. Landstingsstyrelsens plan för uppsikt ... 26
4.9.2. Landstingsstyrelsens anvisningar ... 27
4.9.3. Iakttagelser ... 27
4.9.4. Svar på revisionsfrågorna om uppsiktsplikten ... 29

5. FÖRDJUPADE GRANSKNINGAR ÅR 2017 ... 29

6. ÅTGÄRDER MED ANLEDNING AV IAKTTAGELSER ÅR 2016 ... 30

7. SVAR PÅ REVISIONSFRÅGOR ... 32

7.1. REKOMMENDATIONER ... 33

1. Sammanfattande analys

Granskningen avser landstingsstyrelsens ansvar som nämnd för verksamhetsområdena primärvård och service samt för landstingets centrala staber. Granskningen avser också hur landstingsstyrelsen uppfyllde sin uppsiktsplikt år 2017.

1.1. Måluppfyllelse

Vi bedömer att landstingsstyrelsen inte hade en tillräcklig måluppfyllelse år 2017. Styrelsen uppnådde endast en tredjedel av sina mål. Ytterligare en knapp tredjedel av målen saknade underlag för mätning år 2017. Landstingsstyrelsen redovisade ett ekonomiskt underskott för sitt ansvarsområde som nämnd. För år 2017 uppgick underskottet mot budget till 84 miljoner kronor vilket kan jämföras med föregående år då underskottet var 33 miljoner kronor. Landstingsstyrelsen bedömde i sin årsrapport att måluppfyllelsen för tillgängligheten och ekonomin inte var tillfredställande.

1.2. Landstingsstyrelsens styrning

Positivt är att landstingsstyrelsen i hög grad hade mätbara mål i sin verksamhetsplan. Negativt var dock att landstingsstyrelsen för flera av målen saknade underlag för att i årsrapporten kunna göra bedömningar av måluppfyllelsen för år 2017. Vår bedömning är att landstingsstyrelsen inte hade en tillfredsställande redovisning av sin måluppfyllelse.

Landstingsstyrelsen hade i hög grad beslutat om grundläggande styrdokument för sin verksamhet. Dock saknades exempelvis attestordning och rutin för att anmäla delegationsbeslut.

För år 2017 beslutade landstingsstyrelsen om en handlingsplan för primärvården. Vår bedömning är att det i slutredovisningen av handlingsplanen saknades en tydlig utvärdering och analys av resultat och effekter. Vad gällde uppföljningen av landstingsstyrelsens handlingsplan för att nå ett oberoende av hyrpersonal är vår bedömning att delrapporteringen inte var tillräckligt utvecklad år 2017.

Flera fördjupade granskningar år 2017 visade att styrelsen haft svårt att styra och kontrollera sitt ansvarsområde. Granskningar har bland annat visat på brister i följsamhet till olika regler och rutiner och brister i den interna kontrollen.

Vår samlade bedömning är att landstingsstyrelsen inte hade en tillräcklig styrning och kontroll över sitt ansvarsområde år 2017.

1.3. Landstingsstyrelsens uppsikt

Vi bedömer att landstingsstyrelsen genomfört sin uppsikt på ungefär samma sätt som föregående år. Genomförda aktiviteter var dokumenterade och med hjälp av diarieförda rapporter och protokoll gick det att följa de aktiviteter som landstingsstyrelsens arbetsutskott och landstingsstyrelsen genomfört under år 2017 i syfte att inhämta underlag.

Positivt är att landstingsstyrelsen utvärderat sin uppsikt för år 2017 inför sitt beslut om plan för uppsikten för år 2018.

Vår bedömning är dock att landstingsstyrelsens uppsikt för år 2017 inte var tillräckligt utvecklad. I våra granskningar under året har vi identifierat brister hos övriga styrelser och nämnder som vi anser att landstingsstyrelsen borde ha uppmärksammat i sin uppsikt. Av fullmäktiges reglemente framgår att landstingsstyrelsen årligen ska göra en prövning om landstingets kommunala företag genomfört verksamheten i enlighet med fastställda kommunala ändamål och inom ramen för kommunala befogenheter. Någon sådan prövning hade styrelsen ännu inte gjort för år 2017 när denna granskning avslutades.

1.4. Rekommendationer

Vi rekommenderar landstingsstyrelsen att arbeta med följande förbättringsområden:

- Fortsätt utveckla redovisningen av måluppfyllelsen. Se till att det finns underlag för alla mål som styrelsen har för avsikt att följa upp.
- Arbeta med att utveckla det ledningssystem som landstingsstyrelsen behöver för att styra och hålla ordning på beslut, regler och rutiner m.m. samt för att följa upp de processer och verksamheter som finns inom landstingsstyrelsens ansvarsområde.
- Säkerställ en tillräckligt väl utvecklad ärendeberedning.
- Ställ tydligare krav på att få beräknade effekter av åtgärder för att nå en ekonomi i balans.
- Säkerställ en högre kvalitet i arbetet med den interna kontrollen.
- Utveckla styrning, uppföljning och kontroll över primärvården. Säkerställ exempelvis att mål och aktiviteter i beslutade handlingsplaner går att följa upp och utvärdera.
- Utveckla uppsikten av styrelsers och nämnders resultat och system för styrning och kontroll. Bland annat behöver styrelsen ha bättre uppsikt över att styrelser och nämnder har mätbara mål och metodmässigt tillräckligt utvecklade kontroller. Styrelsen ska också pröva om de kommunala företagen genomför sina verksamheter i enlighet med fastställda kommunala ändamål och inom ramen för kommunala befogenheter.

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

2. Bakgrund

2.1. Styrelsens ansvar som nämnd

Styrelser och nämnder ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med mål, beslut, riktlinjer och föreskrifter som gäller för verksamheten. Styrelserna och nämnderna ansvarar också för återrapporteringen till fullmäktige.

Revisorerna ska enligt kommunallagen årligen granska styrelser och nämnder. Revisorerna ska pröva om styrelser och nämnder säkerställt att verksamheten är genomförd på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaper är rättvisande och om den interna kontrollen är tillräcklig. Revisorerna har i sin granskningsplan för år 2017 beslutat att genomföra en grundläggande granskning av landstingets samtliga styrelser och nämnder. Denna rapport avser landstingsstyrelsen.

2.2. Iakttagelser i 2016 års granskning

Nedan följer en tillbakablick på 2016 års granskning av landstingsstyrelsen.

2.2.1. Resultat och måluppfyllelse år 2016

Revisorerna bedömde att landstingsstyrelsen inte hade en tillräcklig måluppfyllelse år 2016 i förhållande till fullmäktiges mål och uppdrag (Gr 08/2016). För flera av sina verksamhetsmål redovisade styrelsen en svag måluppfyllelse. Landstingsstyrelsen redovisade också ett ekonomiskt underskott för sitt ansvarsområde som nämnd. För år 2016 uppgick underskottet mot budget till 33 miljoner kronor vilket motsvarade en avvikelse med -1,1 procent.

Positivt var att landstingsstyrelsen hade utvecklat sin redovisning av årets resultat. För år 2016 beslutade landstingsstyrelsen om en egen årsrapport för sitt ansvarsområde som nämnd. Tidigare år redovisade landstingsstyrelsens sitt resultat som nämnd i den samlade årsredovisningen för landstinget. Revisorerna bedömde att en egen årsrapport för styrelsen som nämnd bidrog till att redovisningen blev tydligare i jämförelse med tidigare år. Positivt var också att landstingsstyrelsens mål i verksamhetsplanen för år 2016 i huvudsak var mätbara. Negativt var att landstingsstyrelsen för flera av sina mål saknade underlag för att i årsrapporten göra bedömningar av måluppfyllelsen för år 2016. Revisorernas bedömning var därför att landstingsstyrelsen för år 2016 inte hade en tillfredsställande redovisning av sin måluppfyllelse.

Fördjupade granskningar år 2016 visade att styrelsen hade svårigheter att styra och kontrollera sitt ansvarsområde. Outvecklad ärendeberedning, otillräckligt stabsstöd, outvecklad budgetprocess, frånvaro av fungerande ledningssystem, svag tillämpning av delegationsordningar, frånvaro av attestordningar och för svagt utvecklade former för styrning av primärvården var iakttagelser som låg till grund för bedömningen att styrelsen för år 2016 inte hade system och metoder som säkerställde en tillräcklig styrning och kontroll över styrelsens ansvarsområde.

2.2.2. Landstingsstyrelsens uppsikt år 2016

Revisorerna bedömde att landstingsstyrelsen utvecklat sin uppsikt i jämförelse med tidigare år. Genomförda aktiviteter var dokumenterade och med hjälp av diarieförda rapporter och protokoll gick det att följa aktiviteter som landstingsstyrelsens arbetsutskott genomförde under år 2016 i syfte att inhämta underlag. Bedömningen var dock att landstingsstyrelsens uppsikt för år 2016 inte var tillräckligt utvecklad. Flera fördjupade granskningar under året hade identifierat en rad brister hos övriga nämnder som landstingsstyrelsen missat att upptäcka. Revisorerna ansåg också att landstingsstyrelsen borde ha agerat mer aktivt i syfte att förmå de övriga nämnderna att rätta till uppmärksammade brister.

Av granskningen framgick också att landstingsstyrelsen inte hade utvärderat uppsikten för år 2016. Revisorerna ansåg att detta var en brist eftersom landstingsstyrelsen utan utvärdering minskade sina förutsättningar att utveckla uppsikten. Revisorerna konstaterade också att landstingsstyrelsen inte hade prövat om den verksamhet som VLL Innovation AB bedrev under år 2016 var förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och om den hade utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Revisorerna uppmärksammade landstingsstyrelsen på att en sådan prövning var ett krav enligt kommunallagens 6 kapitel 1a§.

2.2.3. Rekommendationer år 2016

- Utveckla redovisningen av måluppfyllelsen. Se till att det finns underlag för alla mål som styrelsen har för avsikt att följa upp.
- Säkerställ att det för landstingsstyrelsens ansvarsområde införs ett ledningssystem i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2011:9).
- Säkerställ en tillräcklig ärendeberedning.
- Ställ fortsatta krav på att få beräknade effekter av åtgärder för att nå en ekonomi i balans.
- Utveckla internkontrollarbetet.
- Besluta om rutiner för uppsikt som omfattar tydliga anvisningar till styrelser och nämnder om vilken information som styrelsen önskar.
- Gör i samband med beslut om landstingets årsredovisning en prövning om landstingets kommunala företag föregående år genomfört verksamheten i enlighet med fastställda kommunala ändamål och inom ramen för kommunala befogenheter.
- Utvärdera årligen genomfört arbete med uppsikten.

2.2.4. Landstingsstyrelsens yttrande

Landstingsstyrelsen lämnade i september 2017 ett yttrande till granskningen. Landstingsstyrelsen delade till viss del revisorernas synpunkter. Styrelsen redovisade bland annat följande:

- Landstingsstyrelsen instämde i rekommendationen angående ledningssystemet och skrev att arbete pågick. Bland annat hade ett råd för kvalitetsledning inrättats för att bidra till den strategiska planeringen. Ett fortsatt arbete skulle göras med kartläggning av ledningsprocesserna och att tydliggöra styrning och ledning inom landstinget. Vidare skulle även landstingets huvud och stödprocesser fortsätta att kartläggas. Landstingsstyrelsen skrev även att staberna skulle fortsätta sitt arbete med att upprätta och publicera styrande dokument i ledningssystemet.

  En operativ arbetsgrupp har inrättats för att bereda och utreda specifika frågeställningar och utvecklingsfrågor kring ledningssystemet. Bland annat med fokus på redovisande dokument.

  En resursförstärkning inom Memeologen skulle under hösten 2017 stödja verksamheterna i deras arbete med att etablera ledningssystemet.

- Ärendeberedningsrutinen reviderades våren år 2017. Det fanns en ambition om att genomföra en utbildning i ärendeberedning. Landstingsstyrelsen gjorde under år 2016 ett tillägg i sin internkontrollplan för att kontrollera i vilken utsträckning tjänsteskrivelsemallen hade använts i beredningen av ärendena.

- Landstingsstyrelsen skrev i yttrandet att man prioriterade insatser och handlingsplaner för att minska behovet av inhyrd personal. Vidare skrev landstingsstyrelsen att man skulle utveckla uppföljningen av åtgärdsplanerna och effekterna av dessa.

- Landstingsstyrelsen skrev i yttrandet att man hade arbetat med att förbättra uppföljningen av 2017 års internkontrollplaner samt att säkerställa att 2018 års planer skulle öka följsamheten till fullmäktiges reglemente. Från och med delårsrapporten i april skulle landstingsstyrelsen genomföra en analys av tertialets internkontroll.

- Landstingsstyrelsen höll med om att rutinen för uppsikt kunde förbättras genom att innehålla tydligare direktiv till styrelser och nämnder om vilken information dessa skulle lämna till landstingsstyrelsen. Vidare skulle rutinen säkerställa att styrelsen fångade upp och vidtog åtgärder vid eventuella brister hos en styrelse eller nämnd. Styrelsen höll med om att dokumentationen i protokoll och återrapporter kunde förbättras. Landstingsstyrelsen skulle även utvärdera sin uppsikt i samband med att en ny plan för uppsikt skulle antas.

- Landstingsstyrelsen skrev att en prövning av om landstingets kommunala företag genomfört verksamheten i enlighet med fastställa kommunala ändamål skulle åtgärdas till kommande årsredovisning.

- Landstingsstyrelsen gav landstingsdirektören i uppdrag att utveckla planen för uppsikt.

2.3. Revisionsfrågor i 2017 års granskning

Syftet med granskningen är att ge underlag till revisorerna för deras ansvarsprövning av styrelsen. Den första revisionsfrågan som granskningen ska besvara är om styrelsens måluppfyllelse är tillräcklig.

Den andra revisionsfrågan är om styrelsen har 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 agerat tillräckligt med anledning av rekommendationerna i föregående års granskning?

2.4. Revisionsfrågor om landstingsstyrelsens uppsiktsplikt

Granskningen omfattar även landstingsstyrelsens uppsiktsplikt. För att kunna bedöma om landstingsstyrelsen har uppfyllt sin uppsiktsplikt söker granskningen svar på följande revisionsfrågor:

- Är landstingsstyrelsens rutiner för uppsikt ändamålsenliga? Med detta menar vi om rutinerna är tillräckligt omfattande och beskriver vilken information styrelsen önskar få, hur och när styrelsen ska få rapportering, hur styrelsen ska utvärdera sin uppsikt etc.
- Har landstingsstyrelsen följt sina rutiner för uppsikt år 2017?
- Är det möjligt att med hjälp av protokollgranskning verifiera att landstingsstyrelsen uppfyllt sin uppsiktsplikt?

2.5. Ansvarig nämnd, avgränsning och metod

Granskningen avser landstingsstyrelsens verksamhet år 2017. Granskningen omfattar inte om styrelsen säkerställt att räkenskaperna är rättvisande. Denna del granskas i samband med landstingets delårs- och årsbokslut (Gr 02/2017 och Gr 11/2017). Inte heller landstingsstyrelsens uppsikt över övriga styrelsers och nämnders följsamhet till fullmäktiges reglemente för intern kontroll ingår i denna granskning. Denna del granskas i en separat rapport (Gr 14/2017).

Granskningen har genomförts med stöd av revisionskontorets program för årlig granskning av nämnd. Programmet innehåller delar för granskning av nämndernas verksamhetsplaner, protokoll, delårsrapporter, årsrapporter, ekonomistyrning, följsamhet till fullmäktiges reglemente för intern kontroll, följsamhet till regler och rutiner och uppföljning av tidigare års granskningar. Dessutom har vi summerat iakttagelser från fördjupade granskningar som genomförts inom landstingsstyrelsens ansvarsområde under år 2017.

2.6. Revisionskriterier

Vår bedömning av styrelsens ansvarsutövande utgår från:

- Kommunallagen

- Fullmäktiges reglemente för styrelsen
- Fullmäktiges reglemente för intern kontroll
- Övriga uppdrag, mål eller direktiv från fullmäktige till nämnden
- Landstingsstyrelsens egna anvisningar

3. Landstingsstyrelsens uppdrag

3.1. Kommunallagen

Landstingsstyrelsen har enligt kommunallagen 6 kap 7 § (avser KL 1991:900) ansvar för att verksamheterna inom styrelsens ansvarsområde bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Styrelsen har även ansvar för att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett tillfredställande sätt.

Landstingsstyrelsen har enligt kommunallagens 6 kap 1 § (avser KL 1991:900) ansvar för att leda och samordna förvaltningen av landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.

3.2. Fullmäktiges uppdrag till landstingsstyrelsen

Reglemente

Av fullmäktiges reglemente framgår att landstingsstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av landstingets angelägenheter och ha uppsikt över hela landstingets utveckling och ekonomiska ställning. Enligt reglementet har landstingsstyrelsen verksamhetsansvar, personalansvar och arbetsmiljöansvar för staberna samt för verksamhetsområdena service och primärvård. De fem tjänstemannastaberna är:

- Ledningsstaben
- Ekonomistaben
- HR-staben
- FoU-staben
- Kommunikationsstaben

Fullmäktiges landstingsplan

I landstingsplanen för åren 2016-2019 har fullmäktige beslutat om fyra övergripande mål som gäller för alla landstingets verksamheter:

- Bättre och jämlik hälsa
- God och jämlik vård
- Aktiv och innovativ samarbetspartner
- Attraktiv arbetsgivare

Fullmäktige har beslutat om strategier för respektive mål. Strategierna ska enligt fullmäktige utgöra grunden för styrelsernas och nämndernas arbete under mandatperioden. Fullmäktige har även lämnat riktade uppdrag till styrelser och nämnder. För år 2017 beslutade fullmäktige om följande riktade uppdrag till landstingsstyrelsen:

- Samverka kring flyktingars och nyanländas hälsa.
- Utveckla äldrehälsovård i primärvården.

- Utveckla vården för våldsutsatta vad gäller psykiskt, fysiskt och sexuellt våld.
- Implementera innovativa lösningar inom e-hälsa i samverkan med andra aktörer.
- Arbeta för en regionbildning i norr.
- Mer effektivt resursutnyttjande av landstingets lokalytor.
- Tillvarata kompetenser i länet för att därigenom bidra till en förbättrad integration och etablering på arbetsmarknaden.
- Synliggöra jämställdhetsarbetet i landstingets verksamheter.

Fullmäktiges budget
För år 2017 tilldelade fullmäktige landstingsstyrelsen en budget på 3176 miljoner kronor. Detta var en ökning jämfört med år 2016 på 101 miljoner kronor eller 3,8 procent.

Av den totala budgeten var 1157 miljoner kronor märkta till primärvården (en ökning på 39 miljoner kronor jämfört med föregående år). Ökningen skulle bland annat täcka beslutet om avgiftsfrihet för personer äldre än 85 år, kapitering kopplat till ökad befolkning samt löne- och prisökningar.

För landstingsstyrelsens övriga verksamheter anvisade fullmäktige 1610 miljoner kronor. Detta var en ökning med 62 miljoner eller 4 procent jämfört med föregående år. Ökningen skulle täcka satsningen på fler AT/ST-tjänster, arbetet med att förbättra integrationen genom snabbspår för nyanlända och riktade insatser för att förebygga och minska sjukskrivningar samt förbättra arbetsmiljön. Landstingsstyrelsen skulle även arbeta med att vidareutveckla e-hälsolösningar.

3.3. Landstingsstyrelsens verksamhetsplan

Styrelsen beskrev i sin verksamhetsplan för år 2017 sina förutsättningar och prioriterade områden för året (VLL 1693:4-2016). Av verksamhetsplanen framgick vilka uppdrag fullmäktige hade riktat till landstingsstyrelsen och vilka ekonomiska ramar styrelsen hade att utgå ifrån. Med utgångspunkt från fullmäktiges mål, uppdrag och strategier beslutade landstingsstyrelsen om en målmatris med sammanlagt 14 mål och 27 uppföljningsindikatorer (VLL 1693:3-2016).

Vår kommentar

Styrelsens mål hade en tydlig koppling till fullmäktiges övergripande mål. Vår bedömning är att fullmäktiges riktade uppdrag inte hade brutits ner till uppföljningsbara mål eller aktiviteter. Positivt var att styrelsens uppföljningsindikatorer i huvudsak var mätbara.

4. Landstingsstyrelsens verksamhet under år 2017

4.1. Landstingsstyrelsens styrdokument och protokoll

Landstingsstyrelsen hade under år 2017 sju protokollförda sammanträden. I tabellen nedan finns en sammanställning över i vilken grad styrelsen beslutade om eller grundläggande styrdokument för sitt ansvarsområde.

Styrdokument	Beslut	Vår kommentar
Verksamhetsplan år 2017	Ja	2016-10-25, § 207
Budget år 2017	Ja	2016-10-25, § 207
Underlag för landstingsplan och budget för år 2017	Ja	2016-04-05, § 75
Investeringsplan år 2017	Ja	2016-12-13, § 257
Internkontrollplan 2017	Ja	2016-12-13, § 256
Plan för uppsikt år 2017	Ja	2017-02-01, § 15
Uppföljningsplan år 2017 för hälsovalet	Ja	2016-10-25, § 209
Beslut om läkemedelsmål för år 2017	Ja	2017-04-04, § 49
Delegationsordning	Ja	2017-04-04, § 66 Den diarieförda delegationsordningen såg ut att vara ett utkast då den innehöll markeringar med text som blivit ändrad. I april 2018 registrerades den diarieförda versionen i ledningssystemet.
Attestordning	Nej	Det har under år 2017 inte funnits någon beslutad attestordning från landstingsstyrelsen. (se rapport nr 13/2017)
Dokumenthanteringsplan	Ja	2017-02-01, § 16
Riktlinjer för informationssäkerhet	Ja	2015-11-18, § 259 2016-10-25, § 204 (revidering) 2017-04-04, § 52 landstingsstyrelsen beslutade om en handlingsplan för informationssäkerhetsarbetet.
Rutin för ärendeberedning	Ja	2017-04-04, § 60
Rutin för att anmäla delegationsbeslut	Nej	
Delårsrapport 1	Ja	2017-05-30, § 134
Delårsrapport 2	Ja	2017-10-31, § 198
Patientsäkerhetsberättelse för år 2017	Nej	Landstingsstyrelsen hade inte beslutat om en patientsäkerhetsberättelse före den 1 mars 2018. Landstingsstyrelsen fick in-

Styrdokument	Beslut	Vår kommentar
		formation om patientsäkerhetsberättelsen vid sitt sammanträde den 3 april 2018.
Årsrapport år 2017	Ja	2018-04-03, § 59 (VLL 731:1-2018)
Årsredovisning år 2017	Ja	2018-04-03, § 60

Vår kommentar

Landstingsstyrelsen beslutade i huvudsak om grundläggande styrdokument för år 2017. Landstingsstyrelsen saknade liksom föregående år en attestordning. Landstingsstyrelsen saknade även en fastställd rutin för hur beslut skulle anmälas till styrelsen.

År 2016 var landstingsstyrelsen sen med att besluta om sin patientsäkerhetsberättelse. Detsamma gällde för år 2017. Se mer i avsnitt 4.6 Styrelsens uppföljning av patientsäkerhetsberättelsen på sida 22.

4.2. Landstingsstyrelsens ekonomistyrning

I denna del granskar vi landstingsstyrelsens ekonomistyrning avseende verksamhetsområdena primärvård, service och staber. Landstingsstyrelsens ansvar att följa och redovisa landstingets ekonomiska utveckling på koncernnivå granskas separat (gr 11/2017).

Tillbakablick på år 2016

I årsrapporten för år 2016 redovisade styrelsen ett underskott mot budget på 33 miljoner kronor. Detta motsvarade en budgetavvikelse på -1,1 procent. Enligt styrelsen berodde underskottet främst på bristen på distriktsläkare som hade resulterat i höga kostnader för hyrläkare. Underskottet uppvägdes till viss del av överskott som uppstått genom en realisationsvinst när landstinget sålt mark och byggnader.

Inom område primärvård var budgetavvikelsen -77 miljoner kronor vilket motsvarade -6,9 procent. Avvikelsen berodde enligt styrelsen främst på bristen på distriktsläkare vilket medfört att kostnaderna för dessa hade ökat med 34 procent i jämförelse med föregående år.

Inom område service var budgetavvikelsen -30 miljoner kronor vilket motsvarade -6,0 procent. Styrelsen uppgav att förklaringen till avvikelserna var sjukresor, utökade förvaltningsuppdrag för investeringar och hyreskostnader. För sjukresor blev avvikelsen mot budget -13 miljoner kronor. Styrelsen förklarade att det berodde på utökat resande med anledning av strukturförändringar inom vården. Samtidigt hade budgeten minskats med anledning av nya distanslösningar.

Avskrivningarna redovisade en budgetavvikelse på 18 miljoner vilket motsvarade -5,6 procent. Budgetavvikelsen förklarades av ökade investeringsvolymer i enlighet med beslutad investeringsplan.

Nettokostnadsutvecklingen inom styrelsens område hade bromsats upp under år 2016. Den uppgick till 2,8 procent jämfört med 5,1 procent året innan.

I årsrapporten uppgav styrelsen att aktiviteterna i åtgärdsplanen hade genomförts med en bedömd ekonomisk effekt som uppgick till drygt 40 pro-

cent av de cirka 40 miljoner kronorna som åtgärdsplanen angav. För verksamhetsområde primärvård var den ekonomiska effekten 12 procent medan den för verksamhetsområde service var 80 procent. Enligt styrelsen var hyrläkarfrågan ett fortsatt orosmoment. Målet var att under år 2016 minska volymen med 200 hyrveckor vilket motsvarade 10 miljoner kronor. Kostnaden hade istället ökat med drygt 20 miljoner kronor vilket var ett resultat av såväl ökade priser som ökad volym.

I sin framtidsbedömning konstaterade landstingsstyrelsen att det inom styrelsens verksamhetsområde fanns mycket stora investeringsbehov i närtid. Bland annat skulle investeringar i lokaler samt kommande upphandling av vårdinformationssystem, liksom övrig utveckling inom e-hälsa och digitalisering, kräva ytterligare investeringsvolymer. Styrelsen bedömde vidare att personalsituationen inom primärvården skulle vara fortsatt ansträngd med ökat antal pensionsavgångar samtidigt som vakanssituationen bland distriktsläkare närmade sig 50 procent. Enligt styrelsen skulle förändrade arbetssätt, teamarbete och olika distanslösningar vara en del av lösningen.

Landstingsstyrelsens beredning av 2017 års budget

Revisorerna har i flera tidigare granskningar uppmärksammat att beredningen inför fullmäktiges beslut om budgetar för styrelser och nämnder varit alltför informell (18/2011, 8/2012, 15/2013, 19/2014 och 11/2016). Granskningen år 2016 (nr 11/2016) visade att det fortfarande saknades en övergripande modell för landstingets budgetberedning. Det saknades också dokumenterade riskanalyser och systematiska konsekvensberäkningar. Inte heller gjordes någon systematisk uppföljning av budgetprocessen. Revisorerna såg en risk att det kunde innebära att nämnder och styrelser fattade beslut utifrån beslutsunderlag som inte var beredda och värderade på ett enhetligt och systematiskt sätt.

I februari år 2016 utgick en skrivelse undertecknad av landstingsstyrelsens ordförande och landstingsdirektören till styrelser och nämnder med begäran om att dessa senast till den 15 april år 2016 skulle lämna underlag för budgeten år 2017 till landstingsstyrelsen. Skrivelsen skickades till hälso- och sjukvårdsnämnden, nämnden för funktionshinder och habilitering, patientnämnden, kostnämnden med Lycksele kommun, måltidsnämnden i Skellefteå samt styrelsen för folkhögskolorna i Storuman och Vindeln. En kontroll i diariet visar att samtliga av dessa styrelser och nämnder utom folkhögskolestyrelsen lämnade in budgetunderlag för år 2017. Enligt sändlistan skickades inte skrivelsen till nämnderna för folkhälsa och primärvård. Dessa har dock lämnat in underlag för plan och budget 2017.

Landstingsstyrelsen beslutade den 30 mars 2016 (§ 112) om sitt budgetunderlag för år 2017 (VLL 54:7-2016). I underlaget beskrev styrelsen att både kort- och långsiktiga åtgärder hade vidtagits under år 2016 för att anpassa verksamheten till budgeterad nivå. Exempelvis skulle en översyn av primärvårdsjouren göras vilket skulle ge 6 miljoner kronor i lägre kostnad. Höjda egenavgifter för sjukresor tillsammans med förändrad kravspecifikation vid kommande upphandling av utförare av sjukresor beräknades minska landstingets nettokostnader med 8 miljoner kronor.

Styrelsen uppgav att kompetensförsörjningen inom primärvården var en avgörande faktor för att klara sitt uppdrag under år 2017 med fortsatt hög

kvalitet och med god arbetsmiljö. Styrelsen hade antagit en handlingsplan för att säkerställa kompetensförsörjningen i primärvård egenproduktion. Att säkra resurser inom E-hälsoområdet var enligt styrelsen också strategiskt avgörande för hela landstingets utveckling, kvalitet och arbetsmiljö. Vidare ansåg styrelsen att det var avgörande att hålla en balans mellan kostnads- och intäktsutvecklingen.

Beslutsunderlaget var inte kostnadsberäknat.

Landstingsstyrelsens verksamhetsplan för år 2017
Fullmäktige beslutade att ställa 3 176 miljoner kronor till landstingsstyrelsens förfogande. I förhållande till år 2016, exklusive pensionskostnader, hade budgeten utökats med 101 miljoner kronor, eller 3,8 procent. 88 miljoner avsåg löne- och prisökningar, 30 miljoner var budgettillskott och 5 miljoner var nya statsbidrag. Landstingsstyrelsen uppgav i verksamhetsplanen att målsättningen var att genomföra det långsiktiga förbättringsarbete som beslutades i landstingsplan 2016-2019. Åtgärderna skulle omfatta kvalitets- och patientsäkerhetsarbete, omfördelning från sluten- till öppenvård, införa produktions- och kapacitetsplanering samt att utveckla arbetssätt för värdebaserad vård. De ekonomiska målen skulle uppnås genom effektiviseringar samt genom riktade reduceringsåtgärder och satsningar. Inriktningen på det fortsatta effektiviseringsarbetet skulle följa den aktivitetsplan som antogs år 2016 och som enligt styrelsen fortfarande pågick.

- Reducera nyttjandet av inhyrd personal inom primärvården
- Översyn av jourlinjer inom primärvården
- Översyn av kravspecifikation inför upphandling av sjukresor
- Senareläggning av vissa underhållskostnader inom fastighet
- Översyn av bemanningsbyrån
- Minskade lokalytor

Av budgettillskottet skulle 7 miljoner användas inom primärvården för att finansiera kostnaden för avgiftsfri öppen vård för äldre samt för ökad kapitering kopplad till ökad befolkning. En satsning på 23 miljoner skulle göras inom anslag och administration genom att utöka antalet AT- och ST-tjänster, snabbspår för nyanlända, riktade insatser för att förebygga sjukskrivningar, fortsatt arbete med arbetstidsförkortning samt vidareutveckling av E-hälsolösningar.

Landstingsstyrelsens agerande under år 2017
Granskningen visar att styrelsen vid sex av sju protokollförda sammanträden under år 2017 fick ekonomiska månadsrapporter. I protokollen fanns uppgifter om månadsrapporternas diarienummer och rapporterna var tillgängliga via landstingets diarium. En genomgång av månadsrapporterna visar att rapporterna innehöll uppgifter om ekonomiskt resultat på nämndsövergripande nivå och per verksamhetsområde. Rapporterna innehöll också information om produktion och tillgänglighet. Rapporterna uppmärksammade särskilda problemområden (fokusområden) där avvikelserna i förhållande till budgeten var stora. Det gjordes även en jämförelse med utfallet föregående år.

Landstingsstyrelsens ekonomiska resultat under år 2017

Månad	Ekonomisk avvikelse i förhållande till budget	
	Miljoner kronor	%
Februari	-10	-1,8
April	-32	-2,9
Juli	-62	-3,4
Augusti	-77	-3,6
November	-106	-3,6
December	-84	-2,6

Den 4 april 2017 (§57) beslutade landstingsstyrelsen om en åtgärdsplan (VLL 647-2017). I åtgärdsplanen sammanfattade styrelsen verksamheternas planering år 2017 utifrån ekonomiska förutsättningar. Med utgångspunkt av verksamhetsplanen för år 2017 beslutade styrelsen om följande åtgärder:

- Minska nyttjandet av inhyrd personal i primärvården med 30 procent (28 miljoner kronor).
- Effektiviseringsarbete, exempelvis inom läkemedelsområdet (8 miljoner kronor).
- Övergång till E-brev och E-faktura, bättre följsamhet till regelverk för sjukresor, översyn av egenavgifter inom sjukresor, översyn av bemanningsbyrån, förbättringsarbeten t.ex. inom driftskostnader inom fastighetsdrift (12 miljoner kronor).
- Förändrad redovisningsprincip genom komponentavskrivning innebärande att kostnader flyttas från fastighetsunderhåll till avskrivningar med en lägre nettokostnad.
- Budgetförstärkning till verksamhetsområdet digitalisering (6 miljoner kronor).

Landstingsstyrelsen framhöll att vissa av kostnaderna var svåra att hantera på kort sikt, främst merkostnader för hyrläkare och kostnader för e-hälsa.

Vid sammanträdet den 4 april 2017 (§87) beslutade styrelsen att utöka investeringsramen och avskrivningsbudgeten för år 2017 (VLL 637-2017). Avskrivningskostnaderna beräknades till 350 miljoner kronor vilket innebar en utökning med 24 miljoner kronor. Styrelsen beslutade att finansiera detta ur det generella statsbidraget för år 2017 som redovisade ett överskott mot budget.

Vid sammanträdet den 30 maj 2017 behandlade landstingsstyrelsen delårsrapporten per april 2017. I delårsrapporten redovisade landstingsstyrelsen en negativ avvikelse mot budget på 32 miljoner kronor eller 2,9 procent. Nettokostnadsutvecklingen var 3,6 procent. De ekonomiska problemen var de tidigare kända med merkostnad för köp av hyrläkare inom primärvården. Antalet köpta veckor hade trots den upprättade handlingsplanen ökat markant jämfört med motsvarande period år 2016. Inom VO-område service redovisades budgetavvikelse inom sjukresor och fastighetskostnader. En anledning enligt styrelsen var höga utredningskostnader till följd av stor

investeringsvolym. Verksamhetsområde digitalisering gick med ett underskott på tre miljoner beroende på höga personalkostnader och kostnader i samband med ID kortbyte.

I delårsrapporten per april 2017 fanns en redovisning i tabellform av resultatet av vidtagna åtgärder i verksamheterna. Enligt redovisningen hade styrelsen planerat att reducera kostnaderna med 48 miljoner kronor år 2017. Till och med april 2017 hade styrelsen minskat sina kostnader med en miljon kronor. I rapporten framgick att vidtagna åtgärder inom verksamhetsområde primärvård för att minska antalet stafettveckor inte hade gett någon ekonomisk effekt, utan att kostnaderna istället hade ökat. Inom verksamhetsområde service hade vidtagna åtgärder gett en viss effekt efter första tertialet. Styrelsen prognostiserade ett underskott mot budget på 92 miljoner kronor vid årets slut.

I delårsrapporten per augusti 2017 redovisade styrelsen en negativ avvikelse mot budget på 77 miljoner kronor för sitt ansvarsområde, vilket motsvarade 3,6 procent. 93 miljoner avsåg primärvården, 26 miljoner avsåg område service och 6 miljoner avsåg område digitalisering. Nettokostnadsutvecklingen uppgick till 8,1 procent jämfört med motsvarande period år 2016. Styrelsen kommenterade att det var en stor ökning jämfört med delårsrapporten per april som redovisade en nettokostnadsutveckling på 1,7 procent. En kontroll av delårsrapporten per april visar dock att nettokostnadsutvecklingen uppgick till 3,6 procent. De ekonomiska problemen berodde till stor del på merkostnad för köp av hyrläkare inom primärvården. Antalet köpta veckor hade trots den upprättade handlingsplanen ökat jämfört med motsvarande period år 2016. Högre avskrivningskostnader, högre pensionskostnader samt lägre intäkter för asylersättning hade också påverkat det ekonomiska resultatet.

Verksamheterna inom styrelsens område hade uppnått en reducering på 5 miljoner kronor i förhållande till det planerade målet på 48 miljoner kronor. Tre miljoner hade uppnåtts inom primärvården och två miljoner inom område service. Styrelsen beskrev resultatet på en övergripande nivå. Det fanns ingen redovisning för varje åtgärd. Effekterna beskrevs på samma sätt som vid delårsrapporten per april bero på att minskningen av antalet stafettveckor inte hade gett någon effekt. Under våren hade styrelsen tagit ett beslut om att under hösten minska köp av hyrläkarveckor med 30 procent jämfört med år 2016 vilket skulle ge en ekonomisk effekt på 15 miljoner kronor. Styrelsen prognostiserade ett underskott mot budget på 100 miljoner kronor vid årets slut.

I samband med att landstingsstyrelsen den 31 oktober (§ 223) beslutade om förslag till delårsrapport för Västerbottens läns landsting gav styrelsen landstingsdirektören i uppdrag att vid styrelsens möte i december 2017 presentera en åtgärdsplan för att bromsa kostnadsutvecklingen. Vid samma sammanträde beslutade landstingsstyrelsen (§ 224) att utöka ramen för fastighetsinvesteringar från 535 till 820 miljoner kronor. Styrelsen hänvisade till en prognos i delårsrapporten per augusti att fastighetsinvesteringarna beräknades till 820 miljoner kronor, vilket var 285 miljoner mer än den beslutade ramen för år 2017. Ökningen skulle finansieras både genom egna

medel och upptagande av lån. Styrelsen beskrev att genomförandegraden av fastighetsprojekt hade ökat samt att det hade tillkommit sjuka hus.

Den 12 december (§ 247) beslutade landstingsstyrelsen om en åtgärdsplan för år 2018 för att bromsa kostnadsutvecklingen. Enligt åtgärdsplanen skulle styrelsen minska sina personalkostnader med 44 miljoner, övriga driftskostnader med 15 miljoner samt övriga åtgärder med en miljon kronor. Uppföljning av åtgärderna skulle ske kontinuerligt. En risk- och konsekvensbeskrivning skulle återrapporteras till styrelsen.

I sin årsrapport för år 2017 redovisade styrelsen ett underskott mot budget på -84 miljoner kronor. Detta motsvarade en budgetavvikelse på -2,6 procent. Nettokostnadsutvecklingen uppgick till 7,9 procent. Enligt styrelsen berodde underskottet främst på merkostnader för hyrpersonal på 59 miljoner kronor. Underskottet uppvägdes till viss del av överskott bland annat inom pensionskostnader, riktade statsbidrag och vinst vid försäljning av fastighet.

Inom område primärvård var budgetavvikelsen -128 miljoner kronor vilket motsvarade -11 procent. Nettokostnadsutvecklingen uppgick till 8,2 procent. Avvikelsen berodde enligt styrelsen på bristen på distriktsläkare och sköterskor vilket medfört att kostnaderna för hyrpersonal var höga. Merkostnaden för hyrpersonal uppgick till 63 miljoner kronor. En annan orsak till underskottet var att asylintäkterna hade minskat med 18 miljoner kronor. Vidare beskrev styrelsen att underskott fanns inom kostnader för läkemedel, medicinskt material, laboratorieundersökningar samt röntgenundersökningar.

Område digitalisering redovisade ett underskott på 14 miljoner kronor. Detta motsvarade 4,9 procent. Avvikelser återfanns inom personalkostnader, IT-kostnader samt underhållskostnader för medicinsk teknik. Styrelsen beskrev att bemanningen hade varit högre än budget för att upprätthålla en tillfredsställande servicenivå. Vidare beskrev styrelsen att man under år 2017 hade gjort extra satsningar för att kunna genomföra datorbyten och införa pågående projekt enligt plan. Nettokostnadsutvecklingen var 13,8 procent vilket styrelsen förklarade främst berodde på ett budgettillskott på 22 miljoner kronor för engångssatsningar inom digitaliseringsområdet.

Budgetavvikelsen inom område service var -50 miljoner kronor vilket motsvarade -14,4 procent. Nettokostnadsutvecklingen var 5,5 procent. Styrelsen uppgav att budgetunderskottet återfanns inom fastighetskostnader, sjukresor samt personalkostnader. Att fastighetskostnaderna var höga berodde på externt inhyrda lokaler samt kostnader för omflyttningar av verksamheter. För sjukresor blev avvikelsen mot budget -11 miljoner kronor. Kostnaderna för sjukresor låg på samma nivå som föregående år.

Nettokostnadsutvecklingen inom styrelsens område hade ökat under år 2017. Den uppgick till 8,1 procent jämfört med 2,8 procent året innan. Styrelsen förklarade att det till viss del berodde på extrasatsningar och ökad budget för avskrivningar och pensionskostnader. Dessa poster undantagna uppgick kostnadsutvecklingen till 5,7 procent.

Landstingsstyrelsen redovisade en budgetavvikelse för personalkostnader på totalt 132 miljoner kronor. Nettokostnadsutvecklingen uppgick till 9,1 procent. 88 miljoner kronor av avvikelsen avsåg läkare. Vakansläget hade gjort

att hyrläkarkostnaderna hade ökat. Närvarotiden för läkare omräknat i antalet årstjänster hade utökats med 26, varav 11 avsåg hyrläkare och 9 en planerad utökning av AT- och ST-tjänster. Inom omvårdnaspersonal redovisades en negativ budgetavvikelse på 21 miljoner kronor. Ökningen förklarades av högre närvarotid motsvarade 13 stycken tjänster. Övriga personalkategorier redovisade en ökning på 46 årstjänster. Styrelsen beskrev inom vilka yrken ökningen hade skett men förklarade inte bakomliggande orsaker.

I årsrapporten uppgav styrelsen att aktiviteterna i åtgärdsplanen hade genomförts med en bedömd ekonomisk effekt som uppgick till cirka 15 procent av de 48 miljoner kronor som åtgärdsplanen angav. För verksamhetsområde primärvård uppgick åtgärdsplanen till 36 miljoner kronor varav styrelsen bedömde att 4 miljoner hade uppnåtts. Åtgärdsplanerna inom område service uppgick till 12 miljoner kronor varav styrelsen bedömde att tre miljoner hade uppnåtts. Styrelsen förklarade att planen om att minska köp av hyrläkarveckor med 30 procent jämfört med år 2016 inte hade kunnat genomföras. Styrelsen såg dock att kostnaderna hade minskat under sista tertialet 2017.

I sin framtidsbedömning konstaterade landstingsstyrelsen att det inom styrelsens verksamhetsområde, liksom i landstinget som helhet, fanns stora utmaningar. Styrelsen bedömde att vakansproblematiken skulle kvarstå. Styrelsen befarade att detta kunde påverka arbetsmiljön och orsaka höga kostnader för hyrpersonal. Styrelsen bedömde att insatser att minska behov av inhyrd personal var nödvändiga att prioritera. Vidare beskrev styrelsen en snabb utveckling inom digitaliseringsområdet vilket skulle kräva ökade resurser. Liksom tidigare år beskrev landstingsstyrelsen stora investeringsbehov de kommande åren vilket skulle påverka både ekonomi och verksamhet.

Vår kommentar

Granskningen visar att landstingsstyrelsen under år 2017 hållit sig informerad om den ekonomiska utvecklingen inom sitt ansvarsområde. Det är positivt att det framgick av protokoll hur styrelsen hanterat den ekonomiska rapporteringen och att det fanns hänvisning till diarieförda underlag i protokollen. Under år 2017 vidtogs inga ytterligare åtgärder med anledning av det dåliga resultatet. Efter förslag från landstingsdirektören beslutade landstingsstyrelsen om ett antal åtgärder i december 2017 för år 2018. Det är positivt att landstingsstyrelsen beslutade om dessa åtgärder redan under år 2017. Detta skapade förutsättningar för att åtgärderna skulle hinna få effekt under år 2018.

Positivt var att styrelsen i sin årsrapport redovisade och förklarade både budgetavvikelser och nettokostnadsutveckling. Vi bedömer att nämndens redovisning i årsrapporten var väl strukturerad. Tabeller var tydliga och gjorde det enkelt att följa budgetavvikelse och kostnadsutveckling både per verksamhetsområde och per kostnadsslag.

Under år 2017 vidtog landstingsstyrelsen åtgärder för att bromsa kostnadsutvecklingen och minska budgetunderskottet. De åtgärder som styrelsen vidtog var dock inte tillräckliga för att klara det ekonomiska resultatet. Budgetavvikelsen och kostnadsutvecklingen var högre än föregående år. Styrelsen redovisade trots budgetförstärkningar underskott inom verksamhetsområdena primärvård, digitalisering och service.

Effekterna av åtgärderna i styrelsens åtgärdsplan för år 2017 var begränsade. Endast sju miljoner av de 48 miljoner som styrelsen hade beslutat om uppnåddes. Merkostnader för hyrläkare hade ökat istället för att minska. Analysen av genomförda aktiviteter i åtgärdsplanen var översiktligt beskrivna och innefattade inte alla aktiviteter som styrelsen beskrivit i verksamhetsplanen. Vi saknar en analys av bakomliggande orsaker till att aktiviteter i åtgärdsplanen inte hade fått avsedd ekonomisk effekt.

4.3. Styrning och kontroll över primärvården

Revisorerna har under de senaste åren gjort flera granskningar av landstingsstyrelsens styrning av primärvården, med olika inriktningar. I tabellen nedan finns en sammanställning av iakttagelser från granskningarna.

Granskningar	Sammanfattande bedömning
Landstingsstyrelsens styrning, uppföljning och kontroll av primärvård inom Hälsoval Västerbotten (2011).	Landstingsstyrelsens styrning, uppföljning och kontroll av primärvården inom Hälsovalet var inte tillräcklig för att säkerställa en ändamålsenlig och ekonomiskt verksamhet.
Granskning av landstingets kontroll av utbetalda ersättningar i Hälsovalet (7/2013).	Landstingsstyrelsen hade inte säkerställt en tillräcklig uppföljning och kontroll av utförarna i Hälsovalet.
Granskning av första linjens vård för barn och unga med psykisk ohälsa (10/2014).	Landstingsstyrelsen hade inte följt upp och utvärderat primärvårdens uppdrag som första linjens vård av barn och unga med psykisk ohälsa. Styrelsen hade inte säkerställt en ändamålsenlig samverkan av vården mellan primärvården och andra vårdgivare. Styrningen av primärvården behövde utvecklas.
Granskning av vård för barn och unga med psykisk ohälsa i södra Lappland (Rapport nr 07/2015).	Landstingsstyrelsen behövde stärka styrningen och uppföljningen av primärvårdens uppdrag att utgöra första linjen för barn och unga med psykisk ohälsa i södra Lappland.
Granskning av samverkan mellan vuxenpsykiatrin och primärvården (19/2015).	Landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden hade inte säkerställt en tillräcklig styrning och uppföljning av samverkan mellan primärvården och vuxenpsykiatrin.
Granskning av samverkan mellan landstinget och kommunen i vården av multisjuka äldre (08/2016).	Landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och äldrenämnden i Umeå kommun inte hade säkerställt en tillräcklig styrning och uppföljning av samverkan mellan landstinget och kommunen i vården av multisjuka äldre.
Granskning av samverkan i vården för personer med beroende och missbruksproblematik (09/2016).	Landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och individ- och familjenämnden i Umeå kommun behövde utveckla arbetsformer och rutiner för att tillgodose behov av vård, omsorg och stöd för personer med beroende- och missbruksproblem.
Granskning av landstingsstyrelsens styrning av primärvården (17/2016)	Landstingsstyrelsens styrning av primärvården var för svagt utvecklad. Landstingsstyrelsen hade inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att rätta till svagheterna i styrningen, exempelvis styrelsens ansvar och organisation som beställare och utförare av

Granskningar	Sammanfattande bedömning
	primärvård.
Uppföljande granskning av samverkan med Umeå kommun om hälso- och sjukvård i hemmet (07/2017)	Landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden hade inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att utveckla sin styrning över samverkan med kommunen om hälso- och sjukvården i hemmet.
Granskning av insatser för att minska beroendet av hyrpersonal (15/2017)	Landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden hade inte en tillräcklig styrning och kontroll över att aktiviteter, i handlingsplanen för oberoende av hyrpersonal, blev genomförda. Granskningen visade att det bl.a. saknades en kommunikationsplan och dokumenterade uppföljningar.

Landstingsstyrelsen svarade i september år 2017 på den granskning revisorerna gjort för år 2016 om landstingsstyrelsens styrning av primärvården (nr 17/2016). Av yttrandet framgick att landstingsstyrelsen delade revisorernas synpunkter och att styrelsen skulle ta med sig dessa inför bildandet av den nya regionkommunen. Landstingsstyrelsen informerade även om att en översyn av beställarorganisationen var initierad och beräknad klar till årsskiftet år 2017.

År 2017 har landstingsdirektören fastställt ett styrdokument som avser beställarfunktionens uppdrag och ansvar. Beställarfunktionen har under år 2017 även förstärkts med en deltidsanställd medicinskt sakkunnig.

I januari år 2018 fick landstingsstyrelsen en slutrapport av sin handlingsplan för bemanning av primärvård i egenregi. Slutrapporten beskrev pågående och genomförda aktiviteter.

Landstingsstyrelsens skrev i sin årsrapport år 2017 att läkarbesöken i primärvården hade ökat med 11 procent. Tillgängligheten hade dock minskat med två procentenheter från 79 procent till 77 procent år 2017.

I landstingsstyrelsens årsrapport fanns en bilaga innehållande årsrapporten av Hälsoval Västerbotten 2017. Årsrapporten av Hälsoval Västerbotten redovisade i tabellform resultatet utifrån de mål och kriterier som landstingsstyrelsen beslutade om hösten år 2016 (VLL 1748:4-2016). Resultatet visade att över hälften av målen inte hade uppnåtts. Det fanns inga analyser och kommentarer i årsrapporten om resultatet.

Vår kommentar

Slutrapporten för handlingsplan om bemanning av primärvård i egen regi saknade enligt vår bedömning en utvärdering av resultatet och en bedömning av om åtgärderna som vidtagits varit tillräckliga. Av rapporten är det inte möjligt att bedöma utfallet av aktiviteterna, vilka aktiviteter som blivit genomförda i sin helhet osv. Styrelsen beslutade om att notera rapporten till protokollet och att fortsätta följa primärvården genom uppföljningen av projektet oberoende av hyrpersonal.

Av landstingsstyrelsens årsrapport framgick att primärvården varken klarade sitt mål för tillgänglighet eller en budget i balans. Den ekonomiska effekten av beslutad åtgärdsplan bedömde styrelsen vara cirka 4 miljoner kronor av förväntade 36 miljoner kronor.

Årsrapporten av Hälsoval Västerbotten 2017 visade på en låg grad av måluppfyllelse. Vår bedömning är att landstingsstyrelsen inte i tillräcklig grad analyserade uppföljningen av hälsovalet.

Vår samlade bedömning är att landstingsstyrelsen inte haft en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll över primärvården.

4.4. Arbetet med att införa ett ledningssystem

Landstingsstyrelsen är i egenskap av vårdgivare skyldig att ha ett ledningssystem för kvalitet och patientsäkerhet. Landstingsstyrelsen bör även ha regler och rutiner för hur man ska styra och följa upp sitt ansvarsområde. Brist på regler och rutiner för styrning, uppföljning och kontroll kan leda till fel och brister inte uppmärksammas och rättas till. Vi har under år 2017 genomfört flera fördjupade granskningar som visar på brister i landstingsstyrelsens styrning, uppföljning och kontroll. Se mer i avsnitt 5. Fördjupade granskningar år 2017 på sida 29.

Under året har landstingsdirektören inrättat ett råd för kvalitetsledning. Syftet med rådet var att det ska bidra till den strategiska planeringen. Landstingsstyrelsen skrev i sitt yttrande till revisorerna att arbetet med att kartlägga ledningsprocesserna i landstinget skulle fortsätta, liksom kartläggningen av landstingets huvud- och stödprocesser. En operativ arbetsgrupp skulle enligt yttrandet bereda och utreda specifika frågeställningar och utvecklingsfrågor kring ledningssystemet bland annat med fokus på redovisande dokument.

Enligt yttrandet skulle en resurs inom Memeologen tillsättas under hösten 2017 för att stödja verksamheterna i deras arbete med att etablera ledningssystemet. Det finns inget tydligt formulerat uppdrag för resursen som ska stötta verksamheterna.

Staberna skulle enligt yttrandet fortsätta arbetet med att upprätta och publicera styrande dokument i ledningssystemet. Det finns ingen uppföljning av om staberna har fullgjort sina uppdrag med att publicera dokument i ledningssystemet.

Vår kommentar

Det är positivt att det under år 2017 pågått ett arbete med att föra in dokument i ledningssystemet. En brist år 2017 var dock att det landstingsövergripande ledningssystemet generellt ännu var outvecklat. I ledningssystemet saknades exempelvis i hög grad politiskt beslutade styrdokument. Även redovisande dokument saknades i ledningssystemet. Det fanns inte heller någon dokumenterad kartläggning kring styrning- och ledningsprocesserna vilket landstingsstyrelsen i sitt yttrande angav skulle tydliggöra styrning och ledning inom landstinget. Vi rekommenderar landstingsstyrelsen att fortsätta det påbörjade arbetet med att utveckla ledningssystemet.

4.5. Styrelsens ärendeberedning

Landstingsstyrelsen genomförde i enlighet med sin internkontrollplan ett stickprov av i vilken grad rutinen för ärendeberedning hade följts. Stickprovet visade på brister i hälften av de kontrollerade ärendena.

Landstingsstyrelsen har även följt upp i vilken grad tjänsteskrivelsemallen hade använts. Resultatet visade att mallen hade använts i sju av tio ärenden.

Revisionskontoret har under år 2017 också genomfört ett stickprov avseende tjänsteskrivelser. Stickprovet visade att det endast fanns diarieförd tjänsteskrivelse i 12 av 62 kontrollerade ärenden. Åtta av de 12 tjänsteskrivelserna följde inte heller tjänsteskrivelsemallen.

En ytterligare iakttagelse var att ärendeberedningsrutinen inte fanns tillgänglig i ledningssystemet.

Vår kommentar

För år 2017 har vi inte genomfört någon fördjupad granskning av styrelsens ärendeberedning. En sådan kommer att genomföras under år 2018. Vår bedömning efter genomfört stickprov är dock att styrelsens ärendeberedning behöver utvecklas.

4.6. Styrelsens uppföljning av patientsäkerhetsberättelsen

Landstingsstyrelsen fick i oktober år 2016 (§ 206) information om att landstingsdirektören fastställt landstingsövergripande patientsäkerhetsmål för år 2017. Informationen noterades till protokollet.

Vårdgivaren ska enligt patientsäkerhetslagen senast den 1 mars varje år upprätta en patientsäkerhetsberättelse. Det finns en patientsäkerhetsberättelse från den 23 februari år 2018 som är beslutad av landstingsdirektören. Den 3 april år 2018 fick landstingsstyrelsen information om patientsäkerhetsberättelsen. Landstingsstyrelsen beslutade att notera patientsäkerhetsberättelsen till protokollet.

Vår kommentar

Enligt kommunallagen får ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet inte delegeras. Vår bedömning är att landstingsövergripande patientsäkerhetsmål kan vara sådana mål som borde beslutas av styrelse eller nämnd. I landstingsstyrelsens delegationsordning finns ingen delegation till landstingsdirektören om att besluta om en patientsäkerhetsberättelse. Landstingsstyrelsen fick den 3 april år 2018 information om patientsäkerhetsberättelsen och beslutade att notera den till protokollet. Vår bedömning är att patientsäkerhetsberättelsen är upprättad först när vårdgivaren beslutar om att fastställa patientsäkerhetsberättelsen.

4.7. Följsamhet till fullmäktiges reglemente för intern kontroll

Enligt fullmäktiges reglemente till landstingsstyrelsen ansvarar landstingsstyrelsen för att kontrollera, följa upp och utvärdera sina verksamheter. Landstingsstyrelsen ska även utarbeta risk- och sårbarhetsanalyser för sitt ansvarsområde.

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

Revisionsfråga	Bedömning	Vår kommentar
1. Har landstingsstyrelsen upprättat en organisation för	Ja	2017-09-12, § 162 (VLL 1651-2017) Revidering av anpassade riktlinjer för

Revisionsfråga	Bedömning	Vår kommentar
arbetet med den interna kontrollen?		den interna kontrollen.
2. Har landstingsstyrelsen säkerställt att det finns dokumenterade riskbedömningar?	Ja	2016-12-13, § 256 (VLL 2378-2016)
3. Har landstingsstyrelsen beslutat om en internkontrollplan?	Ja	2016-12-13, § 256 (VLL 2378-2016)
4. Har landstingsstyrelsen säkerställt att internkontrollplanen beskriver vilka kontroller som ska genomföras, vilka metoder som ska användas, vem som har ansvar för kontrollerna och när uppföljning ska vara genomförd?	Delvis	I flera fall behöver metoderna för kontrollerna ses över.
5. Har landstingsstyrelsen säkerställt att kontroller i internkontrollplanen är genomförda med tillräcklig kvalitet?	Delvis	2017-05-30, § 105 2017-10-31, § 223 2018-04-03, § 59 Vi anser att metoderna för några av kontrollerna är tveksamma. Till följd av de tveksamma metoderna blir kvaliteten på dessa kontroller inte tillräckligt hög.
6. Har nämnden bedömt resultatet av genomförd uppföljning av intern kontroll?	Ja	2017-05-30, § 105 2017-10-31, § 223 2018-04-03, § 59
7. Har nämnden beslutat om tillräckliga åtgärder i händelse av att den interna kontrollen visat på brister?	Nej	Styrelsen har i några fall beslutat om åtgärder där kontroller visat på brister exempelvis vad gäller byggfakturor och avbrottsplaner. Några av landstingsstyrelsens kontroller var inte tillräckligt utvecklade metodmässigt för att fånga upp brister. Vi anser att styrelsen borde agerat mer aktivt för att utveckla kvaliteten på arbetet med den interna kontrollen.
8. Har nämnden i samband med delårsrapporten per augusti följt upp arbetet med den interna kontrollen?	Ja	2017-10-31, § 223

Revisionsfråga	Bedömning	Vår kommentar
9. Har landstingsstyrelsen senast i samband med sin årsrapport följt upp sitt arbete med den interna kontrollen?	Ja	2018-04-03, § 59

Landstingsstyrelsens internkontrollplan utgick från risker inom tre huvudområden. Dessa områden var "ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet", "tillförlitlig rapportering och information om verksamheten" och "följsamhet till lagar och regler".

I landstingsstyrelsens internkontrollplan för år 2017 fanns det sammanlagt 17 kontroller. Landstingsstyrelsen följde upp 6 av kontrollerna i delårsrapporten för april och 7 av kontrollerna i sin delårsrapport per augusti. Uppföljningen redovisade styrelsen i en tabell bilagd delårsrapporterna. I samband med styrelsens beslut om delårsrapporten per augusti 2017 beslutade styrelsen även om att godkänna en analys av internkontrollsystemet. I analysen fanns förslag på förbättringar av rutiner inom styrelsens ansvarsområde. Landstingsstyrelsen såg ett behov av att revidera formalia för flertalet av kontrollerna inför beslut om 2018 års internkontrollplan. Styrelsen bedömde även att en majoritet av riskerna i 2017 års internkontrollplan borde kvarstå i 2018 års plan. Av utvärderingen framgick att 2018 års plan borde förtydligas vad gällde kontrollmoment, metod, utförande samt ansvarig rapportör och ansvarig för kontrollen.

Landstingsstyrelsens analys av sitt system för intern kontroll var att kontrollerna visade ett varierat men övervägande positivt resultat.

I en bilaga till landstingsstyrelsens årsrapport följde styrelsen upp 13 av sina kontroller. För drygt hälften av dessa bedömde styrelsen att några åtgärder inte behövde vidtas. För övriga fanns noteringar om åtgärder och behov av fortsatta kontroller.

I samband med årsrapporten gjorde landstingsstyrelsen ingen ny utvärdering av styrelsens system för den interna kontrollen.

Vår kommentar

Landstingsstyrelsen hade för år 2017 en god följsamhet till de formella kraven i fullmäktiges reglemente för intern kontroll. Styrelsen beslutade om en riskanalys och en internkontrollplan för sitt ansvarsområde. Styrelsen beslutade även om anpassade riktlinjer för sitt arbete med den interna kontrollen. I samband med både delårsrapporter och årsrapport har styrelsen följt upp resultatet av genomförda kontroller.

Vår bedömning är dock att styrelsen behöver fortsätta utveckla kvaliteten i internkontrollarbetet. Exempelvis val av metod för olika kontroller. Det finns en risk att otillräckliga metoder eller urval inte identifierar de brister som behöver åtgärdas.

Vi bedömer även att styrelsen på ett bättre sätt borde ha analyserat resultatet och metoderna för några av kontrollerna. I några fall har resultatet visat på

brister utan att styrelsen vidtagit några ytterligare åtgärder. I något fall saknades en tydlig redovisning för landstingsstyrelsens ansvarsområde.

4.8. Landstingsstyrelsens uppföljning av verksamhetsmål

4.8.1. Delårsrapporter

Revisorerna ska enligt kommunallagen bedöma om det ekonomiska resultatet är förenligt med fullmäktiges beslut och om verksamheten bedrivits inom uppsatta mål.

- Har nämnden bedrivit sin verksamhet så att det är troligt att fullmäktiges mål kommer att uppnås vid årets slut?
- Kommer nämnden att uppnå ett balanserat resultat vid årets slut? Om inte, har nämnden säkerställt åtgärder med syfte att nå ekonomisk balans? Är dessa åtgärder tillräckligt tydligt beskrivna av nämnden?

Landstingsstyrelsen har i enlighet med fullmäktiges direktiv beslutat om två delårsrapporter för år 2017. Vår granskning är inriktad mot den delårsrapport som styrelsen beslutade om per augusti 2017. I delårsrapporten följde styrelsen upp de 14 mål som styrelsen planerat att följa upp. Styrelsen bedömde att den vid årets slut skulle uppnå 6 av de 14 målen. Avvikelser fanns framför allt för mål inom områdena ekonomi, tillgänglighet och hyrpersonal. Styrelsen kommenterade att åtgärder som togs fram inför år 2017 för att exempelvis minska inhyrd personal inte hade gett önskad effekt.

I delårsrapporten fanns inga detaljerade förklaringar till resultatet av de enskilda målen. Det fanns inte heller någon beskrivning av ytterligare åtgärder för att säkerställa en högre grad av måluppfyllelse vid årets slut i rapporten.

4.8.2. Årsrapport

Revisorerna ska enligt kommunallagen bedöma om styrelsen har en tillräcklig måluppfyllelse i förhållande till fullmäktiges övergripande mål. Revisorerna ska också bedöma om nämndens redovisning av måluppfyllelsen är tillräckligt utvecklad. Styrelsen ska enligt sina egna instruktioner följa upp och utvärdera den egna verksamheten i förhållande till fullmäktiges övergripande mål och de egna målen i verksamhetsplanen.

Landstingsstyrelsen redovisade i sin årsrapport att nio av 27 mål var uppfyllda. Landstingsstyrelsen bedömde att måluppfyllelsen för tillgänglighet och ekonomi inte varit tillfredsställande. För åtta av målen saknades underlag för mätning. Att målen för tillgänglighet och ekonomi inte kunde uppnås förklarade styrelsen till övervägande del bero på bemanningssituationen i primärvården och kostnader för inhyrda läkare. När det gällde tillgänglighet hade exempelvis 79 procent av patienterna i primärvården år 2016 fått träffa en läkare inom 7 dagar. Det var då en försämring med fyra procentenheter jämfört med år 2015. För år 2017 var resultatet 77 procent, dvs. ytterligare en försämring jämfört med tidigare år.

Landstingsstyrelsen beskrev att kostnadsutvecklingen hade bromsats upp under hösten år 2017 eftersom andelen köpta hyrläkarveckor minskats. Intresset för att bli specialist inom allmänmedicin hade enligt landstingsstyrel-

sen också ökat bland läkarstuderande. Styrelsen lyfte fram att sjukfrånvaron fortfarande var hög men att den hade minskat något i jämförelse med föregående år.

Vår kommentar

Det är positivt att landstingsstyrelsen analyserat sin måluppfyllelse med hjälp av sina mål. Negativt är att styrelsen liksom föregående år saknade underlag för att följa upp flera av målen. Rekommendationen från föregående år om att landstingsstyrelsen borde se över sina mål och säkerställa att de mål som styrelsen beslutat om går att följa upp kvarstår.

När det gäller resultatet är vår slutsats att landstingsstyrelsen för år 2017 inte hade en tillräcklig måluppfyllelse. För flera av målen redovisar landstingsstyrelsen en svag måluppfyllelse. Landstingsstyrelsen redovisade också en negativ avvikelse mot budget på 84 miljoner kronor för sitt ansvarsområde som nämnd. Föregående år var underskottet på 33 miljoner kronor.

4.9. Landstingsstyrelsens uppsikt

I kommunallagens 6 kap 1 § framgår reglerna kring styrelsens uppsiktsplikt. Fullmäktige har i sitt reglemente förtydligat att landstingsstyrelsen ska ha uppsikt över nämnder, gemensamma nämnder, kommunalförbund, bolag, ekonomiska föreningar, stiftelser och ideella föreningar där landstinget är intressent genom direkt eller indirekt ägande. Av reglementet framgår att styrelsens ska säkerställa att:

- det finns rutiner för hur uppsikten ska genomföras
- det i ägardirektiven skrivs in att företagen är skyldiga att lämna ut uppgifter för att styrelsen ska kunna fullgöra sin uppsikt
- årligen pröva om bolagens verksamhet varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramarna för de kommunala befogenheterna
- uppmärksamma berörd nämnd, bolag etc. vid avvikelser samt uppmärksamma fullmäktige vid allvarliga avvikelser

4.9.1. Landstingsstyrelsens plan för uppsikt

En rekommendation till landstingsstyrelsen i föregående års granskning av uppsikten var att styrelsen borde besluta om rutiner för sin uppsikt med tydliga anvisningar till styrelser och nämnder avseende vilken information styrelsen önskar ta del av.

Landstingsstyrelsen beslutade om en plan för genomförandet av uppsiktsplikten år 2017 i februari år 2017. Av planen framgick vilka nämnder, bolag och förbund landstingsstyrelsen hade för avsikt att följa under året. Uppsikten skulle dels genomföras genom att ta del av skriftliga månads- delårs och årsrapporter och dels genom träffar mellan landstingsstyrelsen eller landstingsstyrelsens arbetsutskott och presidier i berörda nämnder, styrelser eller bolag.

Syftet med träffarna skulle vara att hålla landstingsstyrelsen informerad om ekonomi, måluppfyllelse och aktuella frågor. Träffarna skulle protokollföras

i arbetsutskottet och återrapporteras muntligen till landstingsstyrelsen vid påföljande möte. Återrapporteringen i landstingsstyrelsen skulle protokollföras. I fall det framkom brister skulle landstingsstyrelsen begära in skriftliga upplysningar från berörd nämnd eller organisation.

4.9.2. Landstingsstyrelsens anvisningar

Landstingsstyrelsens ordförande och landstingsdirektören hade inför varje delårsrapport beslutat om anvisningar för styrelser och nämnders rapportering. Av anvisningarna framgick att samtliga styrelser och nämnder i sina delårsrapporter skulle följa upp och utvärdera sina respektive verksamheter mot bakgrund av de mål som fastställts av landstingsfullmäktige och de mål som fastställts i de egna verksamhetsplanerna. Redovisningen av måluppfyllelsen skulle i delårsrapporterna innehålla prognoser för verksamhetsmålens förväntade resultat vid årets slut.

Landstingsstyrelsen beslutade om anvisningar till styrelser och nämnder inför årsrapporterna.

I årsrapporten skulle följande delar ingå:

- Nämndens eller styrelsens samlade bedömning av verksamhetsåret 2017.
- Viktiga händelser eller central utveckling under det gångna året.
- Redovisning av måluppfyllelse.
- Analys av måluppfyllelse, kommentar kring avvikelser samt vidtagna åtgärder för att nå måluppfyllelse.
- Ekonomisk översikt, redovisning och analys av ekonomiskt resultat. Kommentarer avseende avvikelser och vidtagna åtgärder för att klara verksamheten inom kostnadsram.

4.9.3. Iakttagelser

I samband med utvärderingen av uppsikten för år 2016 fick landstingsdirektören i uppdrag av landstingsstyrelsen att utveckla planen för uppsikt.

En jämförelse mellan planen som gällde för år 2016 och planen för år 2017 (VLL 60:2-2017) visade att planerna i stort var identiska. Det fanns ingen dokumentation i ledningssystemet kring arbetet med uppsikten. Utifrån den dokumentation som fanns tillgänglig är vår bedömning att planen för uppsikt inte hade utvecklats nämnvärt under år 2017. En positiv iakttagelse var att det fanns en notering i landstingsstyrelsens protokoll från oktober 2017 om att en träff ägt rum med representanter från bolaget Science Park i Umeå AB, trots att detta bolag inte fanns omnämnt i planen för uppsikt för år 2017. Av landstingsstyrelsens plan för uppsikt år 2017 framgick att några bolag skulle lämna en skriftlig verksamhetsuppföljning per år.

Styrelsen ska enligt sin rutin för uppsikten årligen göra en utvärdering av hur styrelsen utfört sin uppsiktsplikt föregående år. Detta ska styrelsen enligt rutinen göra i samband med att styrelsen beslutar om en ny plan för sin uppsikt. Styrelsen ska enligt sin rutin även kontrollera att styrelser och

nämnder inkommit med efterfrågat material ifall styrelsen påpekat brister eller behov av åtgärder.

Landstingsstyrelsen fick under år 2017 vid fyra tillfällen rapporteringar om genomförd uppsikt. Vid tre av dessa rapporteringstillfällen fick landstingsstyrelsen skriftliga underlag från de träffar som landstingsstyrelsens arbetsutskott genomfört med styrelser, nämnder och kommunala företag. De skriftliga underlagen bestod antingen av protokollsutdrag från arbetsutskottet eller av tjänsteskrivelser.

Landstingsstyrelsen beslutade i januari år 2018 om en utvärdering av sin uppsikt för år 2017. Som underlag till beslutet fanns en promemoria (VLL 41:2-2018). Av promemorian framgick att arbetsutskottet träffat samtliga nämnder och organisationer enligt fastställd plan med tillägg för Science Park i Umeå AB. Enligt promemorian hade landstingsstyrelsen inte identifierat några oklarheter eller brister i nämndernas eller organisationernas verksamheter vilket inneburit att styrelsen inte efterfrågat någon ytterligare information. Arbetsutskottet hade vid sina uppsiktsträffar med nämnder och styrelser fått muntliga genomgångar kring verksamhet och ekonomi. Enligt promemorian skulle rutinerna inför 2018 års uppsiktsplan kompletteras med att arbetsutskottet även skulle ta del av skriftligt material från verksamheterna. Styrelsen godkände utvärderingen vid sitt sammanträde den 31 januari 2018.

I vår granskning av den interna kontrollen har framkommit brister kring följsamheten till fullmäktiges reglemente för intern kontroll för flera styrelser och nämnder. Dessa brister har landstingsstyrelsen inte fångat upp i sin uppsikt. I våra grundläggande granskningar av styrelser och nämnder har vi uppmärksammat att flera av nämnderna inte haft mätbara mål för år 2017. Dessa brister har landstingsstyrelsen inte heller fångat upp genom sin uppsikt.

Revisorerna rekommenderade landstingsstyrelsen efter 2016 års granskning att landstingsstyrelsen i samband med beslut om landstingets årsredovisning skulle göra en prövning om landstingets kommunala företag föregående år genomfört verksamheten i enlighet med fastställda kommunala ändamål och inom ramen för kommunala befogenheter. Landstingsstyrelsen fastställde årsredovisningen den 3 april 2018. Av protokollet från den 3 april 2018 framgick inte om någon prövning gjorts av de kommunala företagen.

Vår kommentar

Landstingsstyrelsens uppsikt utvecklades år 2017 i vissa delar positivt. riktning. Informationen från träffar med övriga nämnder m.fl. var dokumenterad och aktiviteter gick att följa med hjälp av protokoll och diarieförda underlag. Inför landstingsstyrelsens beslutet om en ny uppsiktsplan för år 2018 gjorde styrelsen en utvärdering av sin uppsikt år 2017. Vår bedömning är dock att det fortfarande finns utvecklingspotential. Landstingsstyrelsen bör exempelvis i sin uppsikt även fånga upp styrelser och nämnders arbete med målstyrning och intern kontroll.

En rekommendation till landstingsstyrelsen är att ta fram en tydligare redovisning över uppsiktsarbetet där information från planen kompletteras med datum för när träffar genomförts samt hänvisningar till minnesanteckningar, promemorior eller protokollförda beslut med anledning av respektive träff.

Vi hade fram till rapportens färdigställande inte sett om landstingsstyrelsen prövat om den verksamhet som VLL Innovation AB och Science Park i Umeå AB bedrivit under år 2017 varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.

4.9.4. Svar på revisionsfrågorna om uppsiktsplikten

Revisionsfråga	Bedömning	Vår kommentar
Är landstingsstyrelsens rutiner för uppsikt ändamålsenliga? Med detta menar vi om rutinerna är tillräckligt omfattande och beskriver vilken information styrelsen önskar få, hur och när styrelsen ska få rapportering, hur styrelsen ska utvärdera sin uppsikt etc.	Delvis	Landstingsstyrelsen har rutiner som beskriver när, hur och i vilken omfattning styrelsen ska genomföra sin uppsikt. Styrelsen har även en rutin för utvärderingen av sin uppsikt. En iakttagelse är att den utvärdering styrelsen gjort efter år 2017 är mycket översiktlig. Styrelsen hade exempelvis i sin uppsikt inte fångat upp att flera nämnder inte hade mätbara mål.
Har landstingsstyrelsen följt sina rutiner för uppsikt år 2017?	Ja	Styrelsen har i allt väsentligt följt sin uppsiktsplan och sina rutiner för uppsikt år 2017.
Är det möjligt att med hjälp av protokollgranskning verifiera att landstingsstyrelsen uppfyllt sin uppsiktsplikt?	Ja	Styrelsen har under år 2017 hållit sig informerad om sin uppsikt. Underlag i form av anteckningar i protokoll eller tjänsteskrivelser finns diarieförda under ärendet.

5. Fördjupade granskningar år 2017

Under år 2017 har vi genomfört följande fördjupade granskningar inom landstingsstyrelsens ansvarsområde.

- Kontroll över hantering av förmånsbilar (02/2017)
- IT-systemens robusthet (03/2017)
- Styrning av landstingets FoU-verksamhet (4/2017)
- Försörjning av el, vatten, värme m.m. (05/2017)
- Samverkan med Umeå kommun om hälso- och sjukvård i hemmet (07/2017)
- Förebyggande arbete mot oegentligheter (08/2017)
- Upphandlingsverksamheten (09/2017)
- Landstingets brandskyddsarbete (10/2017)

- Granskning av enskild basenhet – glesbygdsmedicinskt centrum (11/2017)
- En granskning av landstingets medelsförvaltning (12/2017)
- Kontroll över attestbehörigheter (13/2017)
- Granskning av följsamhet till nya dataskyddsförordningen – Förstudie (14/2017)
- Insatser för att minska beroende av hyrpersonal (15/2017)
- Granskning av Landstingets uppföljning av ersättningsmodellen i regionavtalet (16/2017)
- Granskning av landstingets diarieföring (17/2017)
- Granskning av hur fakturor kontrolleras (18/2017)
- Granskning av ersättning till förtroendevalda (19/2017)
- En uppföljande granskning av fastighetsinvesteringar (20/2017)

Vår kommentar

Av de granskningar som genomförts under år 2017 har alla utom granskningen av uppföljning av ersättningsmodell i regionavtalet (16/2017) visat på brister i landstingsstyrelsens styrning, uppföljning och kontroll.

6. Åtgärder med anledning av iakttagelser år 2016

Rekommendationer från 2016 års granskning:	Har landstingsstyrelsen under år 2017 vidtagit tillräckliga åtgärder?	Vår kommentar:
Utveckla redovisningen av måluppfyllelsen. Se till att det finns underlag för alla mål som styrelsen har för avsikt att följa upp.	Nej	För åtta av de 27 målen saknades det underlag för mätning år 2017. För några mål var målvärdena olika i redovisning och verksamhetsplan.
Säkerställ att det för landstingsstyrelsens ansvarsområde införs ett ledningssystem i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2011:9).	Nej	Arbete pågår med att föra in styrande dokument i ledningssystemet. Det landstingsövergripande ledningssystemet är dock ännu generellt outvecklat. Exempelvis saknades i hög grad politiskt beslutade styrdokument. Det finns ännu inte några redovisande dokument i ledningssystemet.
Säkerställ en tillräcklig ärendeberedning.	Nej	Iakttagelser i våra granskningar visar att ärendeberedningen behöver utvecklas.

Rekommendationer från 2016 års granskning:	Har landstingsstyrelsen under år 2017 vidtagit tillräckliga åtgärder?	Vår kommentar:
Ställ fortsatta krav på att få beräknade effekter av åtgärder för att nå en ekonomi i balans.	Nej	En granskning av åtgärder för att minska beroende av inhyrd personal visade att det saknades uppföljning av aktiviteterna i handlingsplanen. Resultatet i landstingsstyrelsens årsrapport visade att åtgärds- och handlingsplaner inte hade gett avsedd effekt.
Utveckla internkontrollarbetet.	Delvis	Positivt var att landstingsstyrelsen i hög grad uppfyllde de formella kraven i förhållande till fullmäktiges reglemente för intern kontroll. Vår bedömning är dock att landstingsstyrelsen bör fortsätta utveckla kvaliteten i sitt internkontrollarbete. Exempelvis val av metoder och urvalskriterier. Även analyser av resultat kan förbättras liksom att besluta om åtgärder där kontroller visat på brister.
Besluta om rutiner för uppsikt som omfattar tydliga anvisningar till styrelser och nämnder om vilken information som styrelsen önskar.	Delvis	Landstingsstyrelsen hade för år 2017 beslutat om rutiner för sin uppsikt och anvisningar till styrelser och nämnder. Iakttagelser från våra granskningar är dock att landstingsstyrelsen inte i tillräckligt hög grad fångat upp och vidtagit åtgärder i de fall det funnits brister hos en styrelse eller nämnd.
Gör i samband med beslut om landstingets årsredovisning en prövning om landstingets kommunala företag föregående år genomfört verksamheten i enlighet med fastställda kommunala ändamål och inom ramen för kommunala befogenheter.	Nej	Landstingsstyrelsen fastställde årsredovisningen den 3 april 2018. Av protokollet från den 3 april 2018 framgick inte om någon prövning gjorts av de kommunala företagen.
Utvärdera årligen genomfört arbete med upp-	Ja	Landstingsstyrelsen godkände i januari år 2018 en utvärdering av sin

Rekommendationer från 2016 års granskning:	Har landstingsstyrelsen under år 2017 vidtagit tillräckliga åtgärder?	Vår kommentar:
sikten.		uppsiktsplikt. Vår bedömning är att utvärderingen var allt för översiktlig. Revisorernas granskningar har uppmärksammat brister som landstingsstyrelsen borde ha upptäckt i samband med sin uppföljning.

Vår kommentar

Vår bedömning är att landstingsstyrelsen inte i tillräcklig grad vidtagit åtgärder med anledning av rekommendationerna i 2016 års granskning.

7. Svar på revisionsfrågor

Vår samlade bedömning är att landstingsstyrelsen för år 2017 inte hade en tillräcklig måluppfyllelse. Vi bedömer även att styrelsen inte hade en tillfredsställande styrning och kontroll över sitt ansvarsområde.

Revisionsfråga	Bedömning	Vår kommentar
Är landstingsstyrelsens måluppfyllelse tillräcklig?	Nej	Landstingsstyrelsen uppfyller nio av 27 mål.
Är landstingsstyrelsens redovisning av måluppfyllelse tillräckligt utvecklad?	Nej	Åtta av målen har inte följts upp under år 2017. För några mål stämmer inte målvärde i redovisningen överens med målvärdet i verksamhetsplanen.
Har nämnden metoder och system som säkerställer att beslut blir genomförda och regler efterlevs?	Nej	Fördjupade granskningar år 2017 visade att landstingsstyrelsen inte hade en tillräcklig styrning och kontroll över sitt ansvarsområde. Även brister i uppsikten över övriga nämnders målstyrning och följsamhet till fullmäktiges reglemente för intern kontroll bidrar till denna bedömning.
Har nämnden agerat tillräckligt med anledning av revisorernas rekommendationer i 2016 års granskning.	Nej	Vår bedömning är att landstingsstyrelsen inte i tillräcklig grad vidtagit åtgärder med anledning av rekommendationerna i 2016 års granskning.

7.1. Rekommendationer

Vi rekommenderar landstingsstyrelsen att arbeta med följande förbättringsområden:

- Fortsätt utveckla redovisningen av måluppfyllelsen. Se till att det finns underlag för alla mål som styrelsen har för avsikt att följa upp.
- Arbeta med att utveckla det ledningssystem som landstingsstyrelsen behöver för att styra och hålla ordning på beslut, regler och rutiner m.m. samt för att följa upp de processer och verksamheter som finns inom landstingsstyrelsens ansvarsområde.
- Säkerställ en tillräckligt väl utvecklad ärendeberedning.
- Ställ tydligare krav på att få beräknade effekter av åtgärder för att nå en ekonomi i balans.
- Säkerställ en högre kvalitet i arbetet med den interna kontrollen.
- Fortsätt utveckla styrning, uppföljning och kontroll över primärvården. Säkerställ exempelvis att mål och aktiviteter i beslutade handlingsplaner går att följa upp och utvärdera.
- Utveckla uppsikten av styrelsers och nämnders resultat och system för styrning och kontroll. Bland annat behöver styrelsen ha bättre uppsikt över att styrelser och nämnder har mätbara mål och metodmässigt tillräckligt utvecklade kontroller. Styrelsen ska också pröva om de kommunala företagen genomför sina verksamheter i enlighet med fastställda kommunala ändamål och inom ramen för kommunala befogenheter.

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

Umeå den 19 april 2018

Eva Röste Moe
Certifierad kommunal revisor
Västerbottens läns landsting