

LANDSTINGSREVISIONEN

Sammanställning av revisionsberättelser 2003 - 2013

Rapport nr 21/2014



Januari 2015
Richard Norberg, revisor, revisionskontoret
Diarienummer: REV 55:2-2014

Innehåll

1. SAMMANFATTNING	3
2. INLEDNING.....	4
2.1 RAPPORTENS DISPOSITION	5
3. LANDSTINGSSTYRELSEN	6
3.1 ÅTERKOMMANDE IAKTTAGELSER	7
3.2 REVISIONSBERÄTTELSEN FÖR ÅR 2003	7
3.3 REVISIONSBERÄTTELSEN FÖR ÅR 2004	8
<i>Brister i styrning och kontroll.....</i>	<i>8</i>
<i>Brister i redovisningen av måluppfyllelse.....</i>	<i>8</i>
3.4 REVISIONSBERÄTTELSEN FÖR ÅR 2005	8
<i>Brister i styrning och kontroll.....</i>	<i>8</i>
<i>Avsteg från reglemente och kommunallagen.....</i>	<i>8</i>
<i>Brister i redovisning av måluppfyllelse</i>	<i>9</i>
3.5 REVISIONSBERÄTTELSEN FÖR ÅR 2006	9
3.6 REVISIONSBERÄTTELSEN FÖR ÅR 2007	9
<i>Brister i styrning och intern kontroll.....</i>	<i>9</i>
<i>Brister i redovisning av måluppfyllelse</i>	<i>10</i>
3.7 REVISIONSBERÄTTELSEN FÖR ÅR 2008	10
3.8 REVISIONSBERÄTTELSEN FÖR ÅR 2009	10
3.9 REVISIONSBERÄTTELSEN FÖR ÅR 2010	11
3.10 REVISIONSBERÄTTELSEN FÖR ÅR 2011	11
3.11 REVISIONSBERÄTTELSEN FÖR ÅR 2012	12
3.12 REVISIONSBERÄTTELSEN FÖR ÅR 2013	12
4. HÄLSO- OCH SJUKVÅRDSNÄMNDEN.....	14
4.1 REVISIONSBERÄTTELSEN FÖR ÅR 2011	14
4.2 REVISIONSBERÄTTELSEN FÖR ÅR 2012	15
4.3 REVISIONSBERÄTTELSEN FÖR ÅR 2013	15
5. NÄMNDEN FÖR FUNKTIONSHINDER OCH HABILITERING	16
5.1 REVISIONSBERÄTTELSEN FÖR ÅR 2011	16
5.2 REVISIONSBERÄTTELSEN FÖR ÅR 2012	17
5.3 REVISIONSBERÄTTELSEN FÖR ÅR 2013	17

1. Sammanfattning

På uppdrag av landstingets revisorer har revisionskontoret sammanställt iakttagelser i revisionsberättelser för perioden 2003 – 2013. I revisionsberättelserna har revisorerna uppmärksammat att budgetarbete och ekonomistyrning i landstinget har varit svagt utvecklat. Under perioden 2003 – 2013 har verksamheterna uppvisat återkommande underskott i förhållande till budgetar.

Av revisionsberättelserna framgår också kritik mot att landstingsstyrelsen och nämnder saknat tillräckliga rutiner för styrning och uppföljning av sina verksamhetsområden. Granskningar visar att styrelser och nämnder inom väsentliga områden saknat ledningssystem som säkerställt att verksamheterna följt beslut och regler.

Revisorerna har också varit kritiska till hur landstingsstyrelsen i årsredovisningarna återrapporterat till fullmäktige. Årsredovisningarna har till stora delar saknat redogörelser i förhållande till mätbara mål.

Under perioden 2003 – 2013 har revisorerna riktat anmärkningar vid två tillfällen. Det var år 2005 och år 2007. Anmärkningarna riktades mot landstingsstyrelsen. Ingen av övriga styrelser eller nämnder har fått anmärkningar under perioden. För samtliga år under perioden har revisorerna föreslagit fullmäktige att bevilja ansvarsfrihet för styrelser och nämnder.

Iakttagelser i revisionsberättelsen för år 2013 kan sammanfattas i följande områden:

- Landstinget saknade ett fungerande ledningssystem. Inte heller landstingets regelverk var uppdaterat på flera år. Detta bidrog till svårigheter i den politiska styrningen men också för verksamheterna att veta hur processer skulle vara utformade och vilka regler som gällde i landstinget.
- Landstingsstyrelsens beredning av fullmäktiges budget var inte tillräckligt utvecklad. I allt för hög grad hade informella kontakter ersatt en formell beredning.
- Hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och rehabilitering hade för år 2013 inte en tillräcklig måluppfyllelse.
- Landstingsstyrelsens uppsikt var inte tillräcklig.

2. Inledning

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

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

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

Grunder vid ansvarsprövning

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

Bristande styrning, uppföljning och kontroll. Styrelsen eller nämnden har uppenbart brustit i sin roll att styra, följa upp och kontrollera verksamheten. En styrelse eller nämnd har inte säkerställt att en verksamhet når upp till fullmäktiges mål eller drivs i enlighet med fullmäktiges anvisningar. Styrelse eller nämnd kan också ha brustit i sitt ansvar att redovisa sin situation till fullmäktige.

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

Tabellen fortsätter på nästa sida

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

Obehörigt beslutsfattande. Styrelse eller nämnd har tagit beslut utan att det finns stöd i styrelsens eller nämnds uppdrag från fullmäktige. Besluten måste vara av stor vikt eller principiell karaktär.

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

Otillräcklig beredning av ärenden. Fullmäktige har blivit uppenbart vilseledd av styrelse eller nämnd genom bristande underlag i beredningen och detta har i sin tur medfört olämpliga eller felaktiga beslut. Exempel på detta kan vara otillräcklig beredning av budget så att den inte uppfyller balanskravet.

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

Källa: God revisionsred i kommunal verksamhet 2010, Sveriges kommuner och landsting

2.1 Rapportens disposition

Från år 2011 har landstinget en ny nämndsorganisation. Största förändringen var att hälso- och sjukvårdsnämnden bildades. Denna nämnd har övertagit ansvaret för stora delar av hälso- och sjukvården och för tandvården. Landstingsstyrelsen har fortsatt verksamhetsansvar för primärvården och service. En annan förändring var att den tidigare handikappnämnden ombildades till nämnden för funktionshinder och habilitering.

I denna rapport har vi sammanställt uppgifter inom vilka områden som revisorerna i revisionsberättelser har lämnat kritik mot landstingsstyrelsen, hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och habilitering. Avgränsningen till landstingsstyrelsen och de två nämnderna innebär att sammanställningen fångar upp över 99 procent av fullmäktiges budget till styrelser och nämnder.

Sammanställningen utgår från en indelning i de grunder som god revisionsred anger för ansvarsprövning. Rapporten börjar med landstingsstyrelsen. Därefter följer avsnitt med uppgifter om hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och habilitering.

För landstingsstyrelsen är sammanställningen gjord för perioden 2003 – 2013. För hälso- och sjukvårdsnämnden och nämnden för funktionshinder och rehabilitering omfattar sammanställningen revisionsberättelser åren 2011 – 2013.

3. Landstingsstyrelsen

Av tabellen nedan framgår att revisorerna samtliga år under perioden 2003 – 2013 har föreslagit beviljad ansvarsfrihet för landstingsstyrelsen. År 2005 och år 2007 riktade revisorerna anmärkningar mot landstingsstyrelsen.

Kritik mot landstingsstyrelsen under åren 2003 – 2013

Ansvarsprövning	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bristande måluppfyllelse											
Bristande styrning och intern kontroll	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Förtroendeskada eller annan immateriell skada											
Ekonomisk skada											
Obehörigt beslutsfattande			X								
Icke lagenlig verksamhet, brottslig gärning			X								
Otillräcklig beredning av ärenden	X	X	X					X	X	X	X
Ej rättvisande redovisning											
Beviljad ansvarsfrihet	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Icke beviljad ansvarsfrihet											
Anmärkning			X		X						

Vid anmärkningen år 2005 bedömde revisorerna att landstingsstyrelsen i samband med fastighetsförsäljningar hade gjort avsteg från fullmäktiges reglemente och kommunallagen. Ett ytterligare skäl till anmärkningen var att landstingsstyrelsen inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att rätta till brister i styrningen och den interna kontrollen.

För år 2007 lämnade revisorerna två revisionsberättelser. I allt väsentligt handlade revisionsberättelserna om samma problemområden. Orsaken till att två revisionsberättelser lämnades var att revisorerna gjorde olika bedömningar om de skulle rikta anmärkning mot landstingsstyrelsen. En av revisorerna ansåg att anmärkning skulle lämnas. Övriga revisorer bedömde att de inte skulle rikta en anmärkning mot landstingsstyrelsen. Anmärkningen riktade den enskilda revisorn med anledning av att revisionen upptäckt ett

lönesvindleri och att landstingsstyrelsen inte vidtagit tillräcklig åtgärder för att rätta till tidigare påtalade brister i den interna kontrollen.

3.1 Återkommande iakttagelser

En genomgång av revisionsberättelserna för perioden 2003 – 2013 visar att det finns iakttagelser som återkommit:

- Otillräcklig beredning av fullmäktiges budget och svag ekonomistyrning.
- Otillräcklig styrning, uppföljning och kontroll över landstingets verksamheter.
- Otillräcklig återrapportering i årsredovisningen.

Revisorerna har i revisionsberättelser uttryckt oro över landstingsstyrelsens beredning av fullmäktiges budget. Revisorerna har bland annat varit kritiska till att informella inslag i beredningen i hög grad ersatt en formell beslutade underlag och konsekvensbeskrivningar. Revisorerna har även konstaterat att ekonomistyrningen under perioden varit bristfällig och att stora delar av verksamheterna årligen redovisat underskott i förhållande till budget.

Redan i revisionsberättelsen år 2003 uttryckte revisorerna oro över att landstingsstyrelsen saknade tillräckliga rutiner för styrning och kontroll av verksamheten. Denna kritik har revisorerna därefter upprepat i sina revisionsberättelser.

Revisorerna har i sina revisionsberättelser godkänt landstingsstyrelsens årsredovisningar. Årsboksluten har varit av god kvalitet och revisorerna har bedömt att räkenskaperna i allt väsentligt varit rättvisande. Revisorerna har dock varit kritiska till hur landstingsstyrelsen i årsredovisningarna redogjort för resultatet av den verksamhet som är genomförd. Till stora delar har årsredovisningarna saknat redogörelser i förhållande till mätbara mål. Redogörelserna i årsredovisningarna har i huvudsak varit beskrivande och svåra att värdera.

I avsnitten nedan finns i kronologisk ordning exempel på kritik som revisorerna lämnat mot landstingsstyrelsen i sina revisionsberättelser under perioden 2003 – 2013.

3.2 Revisionsberättelsen för år 2003

I bokslutet år 2003 redovisade landstingsstyrelsen ett negativt resultat på drygt 90 miljoner kronor för landstinget. Revisorerna summerade att landstinget under nio år i rad hade redovisat ett resultat som avvek från regler om god ekonomisk hushållning och balanskravet.

Revisorerna konstaterade att det pågick en ”uppluckring” av landstingets organisation för intern kontroll. Landstingsstyrelsen hade bland annat försummat viktiga uppgifter i styrning och kontroll av landstingets medelsförvaltning.

3.3 Revisionsberättelsen för år 2004

Landstinget redovisade år 2004 ett underskott på 101 miljoner kronor. Revisorerna konstaterade att landstinget för tionde året i rad uppvisade ett underskott. I revisionsberättelsen uttryckte revisorerna oro över att budget år efter år upprättades utan rimlig avvägning mellan verksamhet och ekonomi. Revisorerna ansåg att landstingets budgetprocess inte höll måttet.

Brister i styrning och kontroll

Revisorerna riktade kritik mot hur organisationsförändringar hade genomförts i landstinget. Förändringarna hade medfört ineffektiviteter för verksamheterna och friktioner gentemot landstingets stödverksamheter. Granskningar visade att bristande stöd från staber och stödverksamheter hade lett till en överväldning av arbetsuppgifter till verksamheter i vården. Därutöver hade roller och ansvarsfördelningen i landstinget blivit otydlig. Revisorerna rekommenderade att ledningsstrukturen snarast borde ses över.

Kritik riktade revisorerna också mot styrelsens arbete med att utveckla den interna kontrollen. Enligt revisorerna hade styrelsens aktiviteter avgränsats till att reagera på avvikelser som revisionen redovisat i den löpande granskningen av räkenskaperna. Revisorerna konstaterade att styrelsen inte hade en tillräcklig styrning och kontroll.

Brister i redovisningen av måluppfyllelse

De mål som landstingsstyrelsen redovisade i årsredovisningen var inte nedbrutna till mätbara mål. Detta innebar svårigheter för landstingsstyrelsen att värdera verksamheternas resultat. Redovisningen blev i stor utsträckning en uppräkningslista av verksamheternas aktiviteter. Utifrån årsredovisningen var det svårt att bilda sig en uppfattning om verksamheternas resultat var i enlighet med fullmäktiges mål.

3.4 Revisionsberättelsen för år 2005

År 2005 hade landstinget ekonomiskt överskott. Överskottet berodde främst på ökade intäkter i form av en skattechöjning med 290 miljoner kronor samt en positiv utveckling av skatter och statsbidrag. Revisorerna uppmärksammade att kostnaderna för verksamheterna på samma sätt som tidigare år väsentligt översteg vad som var budgeterat.

Brister i styrning och kontroll

Revisorerna uttryckte oro över att organisationsförändringarna år 2003 och år 2004 medfört betydande försvagningar av landstingets organisation för styrning och uppföljning. På samma sätt som tidigare år bedömde revisorerna att landstingsstyrelsens arbete med den interna kontrollen inte var tillfredsställande. Revisorerna var kritiska till att landstingsstyrelsen inte drivit på arbetet med att bygga upp den interna kontrollen.

Avsteg från reglemente och kommunallagen

Revisorerna bedömde att landstingsstyrelsen i samband med fastighetsförsäljningar hade gjort avsteg från fullmäktiges reglemente och kommunalla-

gen. Revisorerna riktade anmärkning. Ett ytterligare skäl till anmärkningen var att landstingsstyrelsen inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att rätta till bristerna i styrningen och den interna kontrollen.

Brister i redovisning av måluppfyllelse

Landstingsstyrelsens redovisning av måluppfyllelse i årsredovisningen var på samma sätt som tidigare år otillräcklig. Landstingsstyrelsen hade inte brutit ned fullmäktiges övergripande mål och gjort dem mätbara. Utifrån redogörelserna i årsredovisningen var det inte möjligt att uttala sig om resultatet var förenligt med målen.

3.5 Revisionsberättelsen för år 2006

Bokslutet för år 2006 visade ett positivt resultat på 138 miljoner kronor vilket låg nära det budgeterade överskottet på 142 miljoner kronor. I årsredovisningen uppgav landstingsstyrelsen att det fanns underliggande obalanser i verksamheten. Enligt styrelsen krävdes verkningfulla åtgärder för en fortsatt positiv ekonomisk utveckling.

Revisorerna såg allvarligt på att landstingsstyrelsen endast liten utsträckning hade tagit till sig revisionens anmärkning från år 2005 och vidtagit åtgärder för att rätta till bristerna i styrningen och interna kontrollen.

På samma sätt som tidigare år hade landstingsstyrelsens årsredovisning brister redovisning av måluppfyllelsen.

3.6 Revisionsberättelser för år 2007

Revisorerna lämnade för år 2007 två revisionsberättelser. I allt väsentligt handlade revisionsberättelserna om samma problemområden. I båda revisionsberättelserna tillstyrkte revisorerna att landstingsstyrelsen skulle få ansvarsfrihet.

Orsaken till att revisorerna lämnade två revisionsberättelser var att de gjorde olika bedömningar om de skulle rikta anmärkning mot landstingsstyrelsen. En av revisorerna ansåg att anmärkning skulle lämnas. Övriga revisorer bedömde att de inte skulle rikta en anmärkning mot landstingsstyrelsen. Anmärkningen riktade den enskilda revisorn med anledning av ett lönesvindleri och att landstingsstyrelsen inte vidtagit tillräcklig åtgärder för att rätta till tidigare påtalade brister i den interna kontrollen.

Brister i styrning och intern kontroll

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

Revisorerna konstaterade att det i landstinget tycktes finnas en kultur som försvårade arbetet med styrning och intern kontroll. Granskningar under året visade att arbete med att utforma kontroller för att säkerställa följsamhet till regler och riktlinjer i landstinget uppfattades som överflödigt och allt för resurskrävande. I revisionsberättelsen uppmärksammade revisorerna bety-

delsen av att tydliggöra vilket ansvar verksamhetsområdeschefer och verksamhetschefer hade för styrningen och den interna kontrollen.

I revisionsberättelsen kan man läsa att landstingsstyrelsens arbetsutskott i mars 2008 utlovat en åtgärdsplan för den interna kontrollen med kraftfulla åtgärder. Revisorerna skrev i revisionsberättelsen att man avsåg att följa dessa åtgärder.

Brister i redovisning av måluppfyllelse

Revisorerna riktade kritik mot att landstingsstyrelsens årsredovisning hade brister redovisningen av måluppfyllelsen. På samma sätt som i tidigare revisionsberättelser ansåg revisorerna att landstingsstyrelsen behövde ta fram mätbara mål för att kunna bedöma årets resultat.

3.7 Revisionsberättelsen för år 2008

Revisorerna konstaterade att landstingsstyrelsen inom området för styrning och kontroll under år 2008 hade bedrivit ett förbättringsarbete i rätt riktning. Granskningar under året visade emellertid att det ännu var svårt att se några effekter av att den interna kontrollen hade förstärkts.

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

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

3.8 Revisionsberättelsen för år 2009

Revisorernas bedömning var att landstingsstyrelsen inte hade en tillräcklig styrning och kontroll över landstingets verksamheter. Här är några av revisorernas sammanfattande iakttagelser:

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

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

mål var det svårt att verifiera landstingsstyrelsens bedömningar av måluppfyllelsen.

3.9 Revisionsberättelsen för år 2010

Revisorerna bedömde att landstingets budget- och ekonomistyrning var för svagt utvecklad. Verksamheterna redovisade ett underskott på 143 miljoner kronor vilket var en negativ avvikelse i förhållande till budget med 2,3 procent. Revisorerna var kritiska till att landstingsstyrelsen i för hög grad hanterade krav på kostnadsreduceringen med hjälp av generella besparingar. Otillräckliga analyser och små budgetmarginaler bidrog till att basenheterna hade underskott.

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

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

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

3.10 Revisionsberättelsen för år 2011

Revisorerna konstaterade att landstinget för år 2011 sammanlagt hade ett positivt ekonomiskt resultat. Trots låg kostnadsutveckling under året redovisade emellertid verksamheterna underskott mot budget med 89 miljoner kronor vilket motsvarade -1,4 procent. Revisorerna var kritiska till landstingsstyrelsens former och rutiner för att bereda fullmäktiges budget. Landstingsstyrelsen hade i beredningen av budget saknat analyser som visade att planerade besparingar och effektiviseringar var möjliga att genomföra. Revisorerna var även kritiska till att landstingsstyrelsen inte hade uppdaterat landstingets regelverk från år 2009.

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

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

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

3.11 Revisionsberättelsen för år 2012

Revisorerna uttryckte oror över landstingets ekonomiska utveckling. Trots att landstinget år 2012 fick intäkter på ca 120 miljoner kronor av engångskaraktär i form av återbetalda sjukförsäkringspremier så återstod 30 miljoner kronor av tidigare underskott som man inte lyckades återställa. Revisorerna konstaterade att landstinget stod inför stora framtida ekonomiska utmaningar.

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

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

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

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

3.12 Revisionsberättelsen för år 2013

För år 2013 redovisade landstinget ett negativt resultat på 215 miljoner kronor. Det var 332 miljoner kronor sämre än fullmäktiges budget för landstinget. Beaktade man det justerade resultatet så uppvisade landstinget ett överskott med 135 miljoner kronor. Man räknar då bort effekterna av den höjda RIPS-räntan, realisationsvinster och ändrade värden för värdepapper. Landstinget kunde därmed återställa tidigare års underskott som uppgick till 30 miljoner kronor. Landstingsstyrelsen redovisade för sitt verksamhetsområde ett överskott med 27 miljoner kronor i förhållande till budget.

Revisorerna bedömde att landstingsstyrelsen inte hade en tillräckligt utvecklad styrning och kontroll. Exempel på brist var de otydliga ansvarsförhållanden som fanns mellan landstingsstyrelsen och övriga styrelser och

nämnder. Ett annat exempel var att det saknades ett fungerande ledningssystem. Inom många områden saknas i landstinget regler och rutiner som var formellt beslutade.

I vissa delar hade landstingsstyrelsen utvecklat sitt arbete med den interna kontrollen. I andra delar var styrelsens arbete med den interna kontrollen alltför outvecklat. Det handlade främst om att de kontroller som styrelsen beslutat om i sin internkontrollplan inte var genomförda eller återrappporterade till styrelsen med tillräcklig kvalitet.

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

När det gällde återrappporteringen till fullmäktige om måluppfyllelse så konstaterade revisorerna att landstingsstyrelsens redovisning inte var tillräckligt utvecklad för att man skulle kunna göra några bedömningar.

4. Hälso- och sjukvårdsnämnden

Av tabellen nedan framgår att revisorerna åren 2011 – 2013 riktat kritik mot nämndens styrning och kontroll. Kritiken hänger samman med att det fanns otydligheter i ansvarsförhållanden mellan nämnden och landstingsstyrelsen samt i vilka delar landstingets förvaltning skulle biträda nämnden. Nämnden har även fått kritik för att nämndens ärendeberedning varit otillräcklig. Mer information om revisionsberättelserna finns i avsnitten nedan.

Kritik som revisorerna riktat mot hälso- och sjukvårdsnämnden under åren 2011 – 2013

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

4.1 Revisionsberättelsen för år 2011

Hälso- och sjukvårdsnämndens verksamheter redovisade år 2011 ett underskott mot budget med 77 miljoner kronor vilket motsvarade -2,3 procent. År 2010 hade dessa verksamheter haft ett underskott med 160 miljoner kronor i förhållande till budget. Revisorerna var positiva till att nämnden under år 2011 hade tagit initiativ till att minska nämndens kostnader för kommande år. Revisorerna var dock kritiska till att nämnden förhållit sig passiv till verksamheternas underskott under år 2011.

Flera av revisorernas fördjupade granskningar visade att nämnden inte hade en tillräckligt utvecklad styrning, uppföljning och kontroll. Revisorerna var

också kritiska till att nämnden först hösten 2011 beslutat om sin internkontrollplan för året.

4.2 Revisionsberättelsen för år 2012

Nämndens ekonomiska resultat för år 2012 hade förbättrats jämfört med tidigare år. Intäktsförstärkningar av engångskaraktär bidrog till stor del till det förbättrade resultatet. Nämnden redovisade för år 2012 ett underskott med 19 miljoner kronor i förhållande till budget. Detta motsvarar en avvikelse mot budget med -0,5 procent. Det var dock fortsatt problematiskt att stora delar av nämndens verksamheter redovisade underskott i förhållande till budget.

Det fanns oklarheter kring nämndens ansvar och roll som behövde utredas. Hälso- och sjukvårdsnämnden utgjorde enligt fullmäktiges reglemente hälso- och sjukvårdsnämnd. Landstingsstyrelsen ansvarade för förvaltningen. Mellan nämnden och styrelsen fanns inga överenskommelser, uppdragsavtal eller liknande som reglerade i vilka delar landstingsstyrelsens förvaltning skulle utföra verksamhet åt hälso- och sjukvårdsnämnden. Nämnden saknade dessutom en delegationsordning. Mot bakgrund av att sådan reglering helt saknades bedömde revisorerna att hälso- och sjukvårdsnämnden inte hade en tillräckligt utvecklad kontroll över sitt verksamhetsområde.

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

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

4.3 Revisionsberättelsen för år 2013

Nämnden redovisar ett ekonomiskt underskott mot budget med 53 miljoner kronor vilket motsvarar en avvikelse på 1,5 procent. Detta trots att nämnden hösten 2013 fick en tillfällig inkomstförstärkning med 88 miljoner kronor i form av utbetalda AFA-medel.

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

Ett annat exempel på bristande kontroll var att nämnden inte hade ett fungerande ledningssystem för sitt ansvarsområde. Inom många områden i landstinget saknades regler och rutiner som var formellt beslutade.

När gällde nämndens måluppfyllelse så bedömde revisorerna att det redovisade resultatet inte var förenligt med fullmäktiges mål.

5. Nämnden för funktionshinder och habilitering

År 2011 kritiserade revisorerna nämnden för funktionshinder för att nämnden redovisade stor avvikelse i förhållande till budget. År 2012 hade nämnden en budget i balans. År 2013 hade nämnden åter en negativ ekonomisk avvikelse. Alla år 2011 – 2013 har revisorerna uppmärksammat att nämnden behövde utveckla sin styrning och kontroll.

Kritik som revisorerna riktat mot nämnden för funktionshinder och habilitering åren 2011 – 2013

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

5.1 Revisionsberättelsen för år 2011

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

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

5.2 Revisionsberättelsen för år 2012

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

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

5.3 Revisionsberättelsen för år 2013

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

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

Umeå den 29 januari 2015

Richard Norberg
Certifierad kommunal revisor