

LANDSTINGSREVISIONEN

Granskning år 2012 av hälso- och sjukvårdsnämnden

Rapport nr 31/2012



Mars 2013

Richard Norberg, Certifierad kommunal revisor, revisionskontoret

Innehåll

Innehåll	2
1. Sammanfattning	3
1.1 Rekommendationer	3
2. Inledning.....	4
2.1 Bakgrund	4
2.2 Revisionsfrågor, avgränsningar m.m.	4
2.3 Metod och genomförande.....	4
3. Nämndens uppdrag.....	5
3.1 Fullmäktiges reglemente för förtroendevalda	5
3.2 Fullmäktiges landstingsplan 2012 - 2015.....	5
3.3 Nämndens verksamhetsplan	6
3.5 Vår kommentar.....	6
4. Genomgång av nämndens protokoll	7
4.1 Vår kommentar.....	8
5. Nämndens ekonomiska uppföljning	8
5.1 Månadsrapporteringen kan utvecklas	8
5.2 Budgetförstärkningar vid årets slut	8
5.3 Vår kommentar.....	9
6. Nämndens arbete med intern kontroll.....	9
6.1 Nämndens arbete med intern kontroll	9
6.2 Vår kommentar.....	10
7. Nämndens delårsrapport och årsrapport	11
7.1 Delårsrapport	11
7.2 Årsrapport.....	11
7.3 Vår kommentar.....	11

1. Sammanfattning

Vi bedömer att nämnden i allt väsentligt har bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Det finns dock oklarheter kring nämndens ansvar och roll som behöver utredas. Hälso- och sjukvårdsnämnden utgör enligt fullmäktiges reglemente hälso- och sjukvårdsnämnd. Landstingsstyrelsen ansvarar för förvaltningen. Mellan nämnden och styrelsen finns inga överenskommelser, uppdragsavtal eller liknande som reglerar i vilka delar landstingsstyrelsens förvaltning ska utföra verksamhet åt hälso- och sjukvårdsnämnden. Mot bakgrund av att sådan reglering helt saknas bedömer vi att hälso- och sjukvårdsnämnden inte haft en tillräckligt utvecklad styrning, uppföljning och kontroll över sitt verksamhetsområde.

Vi är positiva till att nämnden månadsvis följer sitt ekonomiska resultat. Rapporteringen är till vissa delar bra men kan utvecklas. Ett sådant utvecklingsområde är att rapporterna får en tydligare koppling till väsentliga verksamhetsmål. De ekonomiska rapporterna kan också utvecklas genom att innehålla tydligare analyser om måluppfyllelse vid årets slut och vad som påverkar utfallet. Nämnden bör även bli tydligare att i sitt protokoll uppge hur nämnden agerar med anledning av rapporteringen.

Vi bedömer att nämnden utvecklat sin resultatredovisning i årsrapporten i förhållande till tidigare år. För att utvecklad sin styrning och uppföljning bör nämnden i högre grad bryta ned fullmäktiges mål och uppdrag till mätbara mål och aktiviteter. Det är också angeläget att nämnden noga värderar vilka mål som den behöver för att styra och följa sin verksamhet. Mål som inte är relevanta eller inte möjliga att följa upp bör nämnderna plocka bort eller omformulera.

Nämnden behöver också utveckla arbetet med den interna kontrollen. Flera av de kontroller nämnden beslutat om i sin internkontrollplan är inte tillräckligt specifika när det gäller hur och med vilken omfattning kontrollerna ska genomföras. En svaghet är att flera av kontrollerna inte blivit återrapporterade med tillräcklig kvalitet.

1.1 Rekommendationer

Vi rekommenderar nämnden att verka för att det blir tydliggjort hur nämnden ska styra sitt verksamhetsområde. Nämnden bör också fortsätta det påbörjade arbetet med att utveckla:

- Den ekonomiska månadsrapporteringen.
- Sin mål- och resultatstyrning.
- Den interna kontrollen.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

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

Revisorerna ska enligt kommunallagen årligen granska styrelser och nämnder. Revisorerna ska pröva om styrelser och nämnder säkerställt att verksamheten är genomförd på ett tillfredsställande sätt, om räkenskaper är rättvisande och om den interna kontrollen är tillräcklig.

I förra årets granskning rekommenderade revisorerna nämnden att utforma en verksamhetsplan, uppföljningsrapporter, delårsrapport och årsrapport som säkerställde en fungerande styrning och uppföljning av verksamheten. I ett yttrande till revisorerna instämde nämnden med revisorernas iakttagelser och rekommendationer. Nämnden bedömde att man för år 2012 väsentligt utvecklat sin styrning och uppföljning av sitt ansvarsområde.

2.2 Revisionsfrågor, avgränsningar m.m.

Granskningen avser hälso- och sjukvårdsnämnden. Den första övergripande fråga som granskningen ska besvara är om nämnden genomfört verksamheten på ett tillfredsställande sätt. Den andra övergripande frågan är om nämnden har haft en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll över verksamheten inom sitt ansvarsområde. Underliggande revisionsfrågor är:

- Är nämndens måluppfyllelse tillräcklig?
- Är nämndens redovisning av måluppfyllelse tillräcklig?
- Är nämndens rutiner för att säkerställa att beslut blir genomförda och riktlinjer tillämpas ändamålsenliga?

Granskningen avser nämndens verksamhet år 2012. Granskningen omfattar inte om nämnden säkerställt att räkenskaperna är rättvisande. Denna del granskas i samband med granskningen av landstingets årsbokslut. Vår bedömning av nämndens ansvarsutövande utgår från:

- Kommunallagen (6 kap. 7§)
- Fullmäktiges reglemente till nämnden
- Fullmäktiges reglemente för intern kontroll
- Fullmäktiges mål och uppdrag i landstingsplanen till nämnden

2.3 Metod och genomförande

Granskningen bygger på iakttagelser i styrdokument, protokoll och rapportering av resultat. I huvudsak utgör följande dokumentation grund för granskningen:

- Nämndens verksamhetsplan
- Nämndens protokoll
- Nämndens delårsrapport
- Nämndens årsrapport

Därutöver har vi i arbetet med att kvalitetssäkra rapporten genomfört avstämning med nämndens föredragande tjänsteman, nämndsekreterare m.fl.

3. Nämndens uppdrag

3.1 Fullmäktiges reglemente för förtroendevalda

Hälso- och sjukvårdsnämnden är landstingets hälso- och sjukvårdsnämnd enligt hälso- och sjukvårdslagen och tandvårdsnämnd enligt tandvårdslagen. Detta innebär att nämnden inför fullmäktige har verksamhetsansvaret för hälso- och sjukvård och tandvård.

3.2 Fullmäktiges landstingsplan 2012 - 2015

Landstingsplanen anger fullmäktiges övergripande mål, uppdrag och strategier för perioden 2012 – 2015. Fullmäktige har beslutat om följande sex övergripande mål som gäller för landstingets alla verksamheter:

- Bättre och jämlik hälsa
- God vård
- Hälsöfrämjande arbetsplatser och attraktiva arbetsgivare
- God hushållning
- Medborgarinflytande
- Miljö, hållbar tillväxt och regional kraftsamling

För år 2012 har fullmäktige tilldelat hälso- och sjukvårdsnämnden en budget på 3 388 miljoner kronor. I landstingsplanen för perioden 2012 – 2015 beslutade fullmäktige om följande uppdrag till hälso- och sjukvårdsnämnden:

- Utveckla samverkan med kommunerna om vård och omsorg för äldre.
- Utveckla samverkan med kommunerna om vård och omsorg för människor med psykisk ohälsa.
- Skapa samverkansformer mellan BUP och kommunerna.
- Bedriva patientsäkerhetsarbete enligt plan.
- Uppfylla lagar och föreskrifter för att minska vårdskador och kostnader för bristande kvalitet
- Säkerställa att vårdgarantin uppfylls. Gäller särskilt för vårdgarantin för barn och unga inom psykiatri.
- Stärk NUS roll i regionen, nationellt och internationellt.
- Satsa på NUS profilområden och samverkan med Umeå universitet.
- Skapa förutsättningar för att utveckla landstingets forskning.
- Utveckla landstinget som en attraktiv arbetsgivare genom att stärka medarbetarnas engagemang, inflytande och rätt använd kompetens.
- Följa upp kompetensbehov för en långsiktig kompetensförsörjningsplan.
- Utveckla landstingets kompetensförsörjning.
- Utveckla arbetet med öppna prioriteringar.

- Slutföra strukturöversyn för att skapa en långsiktigt hållbar organisation.
- Genomföra nödvändiga struktur- och organisationsförändringar.
- Säkerställa en kostnadseffektiv hälso- och sjukvårdsstruktur.
- Skapa mötesplatser för dialog med olika intresseorganisationer.

I landstingsplanen angav fullmäktige att samtliga styrelser och nämnder skulle följa upp och utvärdera den egna verksamheten mot bakgrund av:

- Lagstiftning och föreskrifter
- Fullmäktiges mål
- Nämndernas egna mål i verksamhetsplaner
- Mål i internkontrollplaner

3.3 Nämndens verksamhetsplan

Hälso- och sjukvårdsnämnden har utvecklat sin verksamhetsplan för år 2012 jämfört med planen för år 2011. Verksamhetsplanen utgår från en indelning i fullmäktiges övergripande mål. I inledningen till planen har nämnden sammanfattat planeringsförutsättningar från fullmäktiges landstingsplan. Därefter anger nämnden vilka mål som nämnden har för år 2015, mål för år 2012 samt vilka mål nämnden ska följa upp i delårsrapporten och årsrapporten.

3.5 Vår kommentar

Vi bedömer att nämndens verksamhetsplan har en tydlig koppling till fullmäktiges övergripande mål och uppdrag. Verksamhetsplanen har en bra struktur med en indelning i mål för år 2015, nuläge och mål för år 2012. Det är positivt att nämnden i sin verksamhetsplan uppger vilka mål man ska följa upp i delårsrapport respektive årsrapport.

En genomgång av nämndens mål för år 2012 visar dock att vissa av nämndens mål inte är mätbara. En annan iakttagelse är att några av målen snarare är att betrakta som mål för landstingsstyrelsen än hälso- och sjukvårdsnämnden. I tabellen nedan ger vi exempel på mål för år 2012 som nämnden bör överväga att ta bort eller omformulera.

Exempel på mål år 2012 som nämnden bör överväga att omformulera	Vår kommentar till exempel
Ökad tillgänglighet (läkarbesök) i primärvården genom bättre samarbete mellan sjukhusvård och primärvård.	Tillgängligheten för primärvården är landstingsstyrelsens ansvarsområde.
Primärvården och elevhälsan fungerar som första linjens vård av barn och unga med psykisk ohälsa	Se kommentar ovan
Tillämpning av gällande rutiner för bedömning av egenvård	Nämnden har inte tydliggjort hur resultatet ska mätas och värderas.
Fördjupa samverkan mellan kommunerna för minskad ohälsa bland äldre	Se kommentar ovan
Följa utvecklingen av regionalt cancercentrum i Norr	Se kommentar ovan
Utveckla team-arbete och tillvarata och utveckla alla medarbetares kompetens och kreativitet.	Se kommentar ovan
Ledarskap som främjar verksamhetsutveckling	Se kommentar ovan

4. Genomgång av nämndens protokoll

Nämnden har under år 2012 genomfört 8 protokollförda sammanträden. I tabellen nedan finns en sammanställning över i vilken grad nämnden beslutat om grundläggande styrdokument för sitt ansvarsområde.

Styrdokument	Beslut Ja/Nej	Vår kommentar
Verksamhetsplan år 2012	Ja	2012-11-02 § 75
Budget år 2012	Ja	2012-11-02 § 75
Delegationsordning	Nej	Nämnden har inte beslutat om delegationsordning till landstingsdirektör, förvaltningschef eller annan tjänsteman.
Dokumenthanteringsplan	Nej	Nämnden har inte beslutat eller delegerat beslut om en dokumenthanteringsplan. Landstingsdirektören har beslutat om dokumenthanteringsplaner för nämndens verksamhetsområde.
Attestordning	Nej	Nämnden har inte beslutat om attestordning.
Delårsrapport 2012	Ja	2012-08-22 § 48
Årsrapport år 2012	Ja	2013-03-13 § 20
Internkontrollplan	Ja	2011-10-12 § 68

4.1 Vår kommentar

Hälso- och sjukvårdsnämnden har inte beslutat om delegationsordning, dokumenthanteringsplan eller attestordning. Sådana dokument har för nämndens verksamhetsområde beslutats av landstingsstyrelsen eller landstingsdirektören.

Vår bedömning är att det finns det oklarheter kring nämndens ansvar och roll som behöver utredas. Hälso- och sjukvårdsnämnden utgör enligt fullmäktiges reglemente hälso- och sjukvårdsnämnd. Landstingsstyrelsen ansvarar för förvaltningen. Mellan nämnden och styrelsen finns inga överenskommelser, uppdragsavtal eller liknande som reglerar i vilka delar landstingsstyrelsens förvaltning ska utföra verksamhet åt hälso- och sjukvårdsnämnden.

5. Nämndens ekonomiska uppföljning

5.1 Månadsrapporteringen kan utvecklas

En genomgång av nämndens protokoll för år 2012 visar att nämnden vid sina sammanträden fått ekonomisk rapportering. Av rapporten *Granskning av landstingsstyrelsens och hälso- och sjukvårdsnämndens ekonomiska månadsuppföljning* (nr XX/2012) framgår att rapporteringen till vissa delar är bra men att det finns delar som kan utvecklas. Ett utvecklingsområde är att utforma en tydligare koppling i månadsrapporterna till väsentliga verksamhetsmål. De ekonomiska månadsrapporterna kan också utvecklas genom att innehålla tydligare analyser om måluppfyllelse vid årets slut och vad som påverkar utfallet.

5.2 Budgetförstärkningar vid årets slut

Av den ekonomiska rapporteringen till nämnden framgår att nämnden redan under våren 2012 redovisade negativa avvikelser i förhållande till fullmäktiges budgetram. I delårsrapporten konstaterade nämnden att man hade ett budgetunderskott på 54 miljoner kronor. Nämnden uppgav (2012-08-22, § 48) att man hade som mål att underskottet inte skulle öka ytterligare under året. Nämnden ansåg att det var nödvändigt med budgettillskott för att kunna redovisa en ekonomi i balans vid årets slut. Utifrån en genomgång av nämndens protokoll tycks nämnden ha varit passiv till att verksamheterna redovisat underskott under året. I protokollen finns inga uppgifter om att nämnden under år 2012 vidtagit åtgärder med anledning av avvikelserna. Vid nämndens sammanträde den 29 november 2012 (§ 81) informerade nämndens ordförande om att nämnden i samband med bokslutet skulle tillföras mer pengar. Enligt uppgifter i nämndens årsrapport (s. 2) hade nämnden vid flera tillfällen under år 2012 diskuterat den ekonomiska situationen. I årsrapporten kan man läsa att nämnden avstod från att vidta åtgärder under år 2012 eftersom man tidigt fick information om återbetalning av den s.k. AFA-försäkringen.

För år 2012 redovisade hälso- och sjukvårdsnämnden ett underskott på 19 miljoner kronor vilket var en budgetavvikelse med 0,5 procent. I tabellen nedan finns en sammanställning över verksamhetsområdenas resultat.

Verksamhet	Justerad budget	Utfall mkr	Avvikelse mkr	Avvikelse inkl AFA mkr
Medicin	1 255	1 263	-7,8	9,1
Kirurgi	1 153	1 185	-32,0	-13,3
Region	940	990	-49,5	-29,5
Tandvård	148	146	1,2	5,6
Övrigt	79	9	69,5	9,5
Summa	3 574	3 593	-19	-19

Enligt uppgifter i nämndens årsrapport gick verksamheterna in i år 2013 med en kostnadsnivå som var 31 miljoner kronor för hög. Tillsammans med fullmäktiges krav på kostnadsreduceringar på 35 miljoner kronor innebär detta att nämnden år 2013 skulle behöva reducera sina kostnader med 66 miljoner kronor.

5.3 Vår kommentar

Som framgått ovan kan månadsrapporteringen utvecklas. Vi bedömer att nämnden även kan bli tydligare i sitt protokoll med att ange hur nämnden agerar med anledning av informationen.

6. Nämndens arbete med intern kontroll

6.1 Nämndens arbete med intern kontroll

I tabellen nedan finns en sammanställning över i vilka delar vi bedömer att nämnden följer fullmäktiges reglemente för intern kontroll. Svar "Ja" är markerat med grön färg i tabellen och svar "Nej" markerad med röd färg. För vissa av frågorna har det varit svårt att avgöra om nämnden haft tillräcklig följsamhet till fullmäktiges reglemente. I dessa mer svårbedömda fall har vi bedömt med "Delvis" vilket markerats med gul färg. I fälten för kommentarer förklarar vi kort bakgrunder för våra bedömningar.

Revisionsfråga	Bedömning Ja/Nej	Vår kommentar
1. Har nämnden upprättat en organisation för arbetet med den interna kontrollen? ¹	Nej	<p>Enligt fullmäktiges reglemente ska respektive nämnd upprätta en organisation för den interna kontrollen. Hälso- och sjukvårdsnämndens har för år 2012 inte beslutat om någon organisation för arbetet med den interna kontrollen.</p> <p>För år 2013 har nämnden beslutat att verksamhetsområdeschefen för regionvård har ansvar att utforma specifika regler för nämndens verksamhetsområde (VLL 1730-2012). Chefen för regionvård har också från år 2013 ansvar att rapportera till nämnden om hur den interna kontrollen fungerar.</p> <p>I juni 2012 beslutade landstingsdirektören om en systembeskrivning som på tjänstemannanivå tydliggör ansvar för arbete med intern kontroll (ELG 2012-06-11, § 39).</p> <p><i>Tabellen fortsätter på nästa sida</i></p>

Revisionsfråga	Bedömning Ja/Nej	Vår kommentar
<i>Fortsättning från förra sidan</i>	Nej	Landstingsdirektören har även bildat en styrgrupp bestående av verksamhetsområdescheferna, ekonomichefen och redovisningschefen. Syftet med denna grupp är att samordna styrelser och nämnders arbete med att ta fram årliga planer för intern kontroll.
2. Har nämnden säkerställt att det finns dokumenterade riskbedömningar?	Ja	Endast risker som lett till kontrollåtgärder finns redovisade i riskanalysen. En förbättring jämfört med tidigare år är att patient- och verksamhetsperspektiv finns med i riskanalysen. En brist är att finansiella risker inte är bedömda i riskanalysen.
3. Har nämnden beslutat om en internkontrollplan?	Ja	2011-10-12, § 68
4. Har nämnden säkerställt att internkontrollplanen beskriver vilka kontroller som ska genomföras, vem som har ansvar för kontrollerna och när uppföljning ska vara genomförd?	Nej	Internkontrollplanen ger inte tillräcklig vägledning om hur och med vilken omfattning planerade kontroller ska genomföras. Omfattning, urval, metoder m.m. bör specificeras tydligare.
5. Har nämnden säkerställt att kontroller i internkontrollplanen är genomförda?	Delvis	En stor del av kontrollerna i planen är genomförda och återrapporterade till nämnden. Ofta beskriver emellertid återrapporteringen endast att kontroller är genomförda. Återrapporteringen är därför svår att värdera.
6. Har nämnden beslutat om åtgärder i händelse av att den interna kontrollen visat på brister?	Nej	Nämnden har inte tagit några beslut om åtgärder med anledning av rapporterade brister från internkontrollen.
7. Har nämnden senast i samband med årsredovisningen till landstingsstyrelsen rapporterat om resultatet från sin uppföljning av den interna kontrollen?	Nej	Det framgår inte av protokoll eller årsrapport hur nämnden rapporterat om den interna kontrollen till landstingsstyrelsen.

6.2 Vår kommentar

Nämnden behöver utveckla arbetet med den interna kontrollen. Flera av de kontroller nämnden beslutat om i sin internkontrollplan är inte tillräckligt specifika när det gäller hur och med

vilken omfattning kontrollerna ska genomföras. En svaghet är att flera av kontrollerna inte blivit återrapporterade med tillräcklig kvalitet. Det framgår inte av nämndens protokoll hur nämnden rapporterat om sin interna kontroll till landstingsstyrelsen.

7. Nämndens delårsrapport och årsrapport

7.1 Delårsrapport

Vår granskning visar att delårsrapporten är välskriven och informativ. En jämförelse med år 2011 visar att nämnden arbetat aktivt med att utveckla strukturen för sin redovisning av måluppfyllelse. Granskningen visar emellertid att nämnden för en majoritet av sina mål saknade en tillfredsställande redovisning av måluppfyllelsen. För många av målen var nämndens redovisning i delårsrapporten ofullständig i något eller några av följande avseenden:

- Saknades uppföljning i förhållande till mätbara mål
- Saknades prognos om måluppfyllelse vid årets slut
- Saknades för vissa mål uppföljning i delårsrapporten
- Förekom mål för verksamhet som låg inom landstingsstyrelsens verksamhetsområde

7.2 Årsrapport

På samma sätt som med delårsrapporten är vår bedömning att årsrapporten är välskriven och informativ. Nämnden har utvecklat sin redovisning i förhållande till tidigare år.

Nämnden inleder årsrapporten med en samlad bedömning om att arbetet år 2012 för samtliga målområden varit framgångsrikt. Nämnden uppger att man har goda förutsättningar att nå de långsiktiga målen för år 2015. Därutöver hänvisar nämnden till en bilaga med redovisad måluppfyllelse.

En genomgång av bilagan visar att nämnden redogör för sina verksamhetsmål i förhållande till fullmäktiges övergripande mål. En svaghet är att flera av målen är övergripande och inte nedbrutna till mätbara mål. Detta medför att det är svårt att värdera delar av redovisningen. Efter genomförd granskning bedömer vi att nämnden har en tillfredsställande redovisning av måluppfyllelsen för ca en tredjedel av målen. För dessa mål redogör nämnden för resultat i förhållande till mätbara mål.

I årsrapporten redogör nämnden även för viktiga händelser per verksamhetsområde och för genomförd verksamhet i förhållande till fullmäktiges uppdrag. Även i dessa delar har årsrapporten tydlig struktur och lättlästa texter. På samma sätt som i redovisning av måluppfyllelsen uppstår emellertid svårigheter att värdera delar av nämndens redovisning. I årsrapporten återger nämnden de tämligen övergripande uppdrag nämnden fått av fullmäktige. Därefter redovisar nämnden verksamhet som är genomförd under året. En svaghet i nämndens redovisning är att nämnden inte brutit ned fullmäktiges övergripande uppdrag till konkreta och uppföljningsbara mål och aktiviteter. Det är därmed svårt att värdera om den genomförda verksamheten varit tillräcklig.

7.3 Vår kommentar

För att kunna genomföra en mer utvecklad styrning och uppföljning bör nämnden i högre grad bryta ned fullmäktiges mål och uppdrag till mätbara mål och aktiviteter. Enligt vår uppfattning är det också angeläget att nämnden noga värderar vilka mål som den behöver för att styra

och följa sin verksamhet. Mål som inte är relevanta eller inte möjliga att följa upp bör nämnden plocka bort eller omformulera.

Umeå den 20 mars 2013

Richard Norberg

Certifierad kommunal revisor