

LANDSTINGSREVISIONEN

Granskning år 2014 av hälso- och sjukvårdsnämnden

Rapport nr 33/2014



Innehåll

1. SAMMANFATTANDE ANALYS.....	3
1.1 MÅLUPPFYLLELSE.....	3
1.2 STYRNING.....	3
2. INLEDNING	4
2.1 IAKTTAGELSER I 2013 ÅRS GRANSKNING.....	4
2.2 REVISIONSFRÅGOR M.M.....	5
3. NÄMNDENS UPPDRAG.....	6
3.1 FULLMÄKTIGES REGLEMENTE FÖR NÄMNDEN	6
3.2 VÅR KOMMENTAR	6
3.3 FULLMÄKTIGES LANDSTINGSPLAN	7
3.4 LANDSTINGSSTYRELSENS ANVISNINGAR	8
3.5 NÄMNDENS VERKSAMHETSPLAN	8
3.6 VÅR KOMMENTAR	9
4. NÄMNDENS PROTOKOLL	9
4.1 VÅR KOMMENTAR	9
5. NÄMNDENS EKONOMISTYRNING	10
5.1 NÄMNDENS VERKSAMHETSPLAN FÖR ÅR 2014	10
5.2 DEN EKONOMISKA STYRNINGEN UNDER ÅR 2014	11
5.3 VÅR KOMMENTAR	13
6. FÖLJSAMHET TILL FULLMÄKTIGES REGLEMENTE FÖR INTERN KONTROLL.....	14
6.1 VÅR KOMMENTAR	15
7. KONTROLL AV EKONOMIADMINISTRATIVA RUTINER.....	15
7.1 VÅR KOMMENTAR	16
8. NÄMNDENS DELÅRSRAPPORTER OCH ÅRSRAPPORT.....	16
8.1 DELÅRSRAPPORT 1 OCH 2.....	16
8.2 VÅR KOMMENTAR	16
8.3 ÅRSRAPPORT	17
8.4 VÅR KOMMENTAR	17
9. IAKTTAGELSER FRÅN FÖRDJUPADE GRANSKNINGAR.....	17
9.1 POSITIVA IAKTTAGELSER.....	18
9.2 NEGATIVA IAKTTAGELSER	18
9.3 VÅR KOMMENTAR	19
10. ÅTGÄRDER MED ANLEDNING AV TIDIGARE IAKTTAGELSER.....	19
11. SVAR PÅ REVISIONSFRÅGOR	21
11.1 REKOMMENDATIONER.....	21

1. Sammanfattande analys

1.1 Måluppfyllelse

Vi bedömer att nämnden inte hade en tillräcklig måluppfyllelse för år 2014 i förhållande till fullmäktiges mål och uppdrag. Nämnden redovisade ett ekonomiskt underskott mot budget med 150 miljoner kronor vilket var en avvikelse med 4 procent. Även när det gällde fullmäktiges mål för tillgänglighet var måluppfyllelsen svag.

1.2 Styrning

Positiva iakttagelser för år 2014 var att ett nytt reglemente och ny delegationsordning skapade ökade förutsättningar för nämnden att styra sitt ansvarsområde. Vår granskning visar också att nämnden var aktivare i sin styrning jämfört med tidigare år. Vid flera tillfällen under år 2014 agerade nämnden när den fick rapporter om avvikelser i förhållande till fullmäktiges mål. Av nämndens protokoll framgår att nämnden under år 2014 lämnade flera uppdrag till landstingsdirektören med anledning av rapporterade avvikelser. Vi kan också se att nämnden hade en hög följsamhet till fullmäktiges reglemente för intern kontroll.

Trots ökade förutsättningar för styrning, en aktivare nämnd och en hög följsamhet till fullmäktiges reglemente för intern kontroll är vår samlade bedömning att nämnden för år 2014 inte hade en tillfredsställande styrning och kontroll över sitt ansvarsområde. Flera av våra fördjupade granskningar visar på brister i nämndens styrning och kontroll. Av protokollgranskningen framgår också att nämnden inte säkerställde återrapportering av uppdrag som nämnden lämnat till landstingsdirektören. Frånvaro av ledningssystem, utvecklad ärendeberedning och otydligheter i tjänstemannastödet är enligt vår bedömning grundorsaker till att nämnden under år 2014 hade problem med sin styrning. Vi rekommenderar nämnden att arbeta med följande förbättringsområden:

- Säkerställ att nämnden har ett tillräckligt utvecklat tjänstemannastöd.
- Säkerställ att det för nämndens verksamhetsområde införs ett ledningssystem i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter SOSFS 2011:9.
- Säkerställ en tillräckligt väl utvecklad ärendeberedning.
- Fortsätt det påbörjade arbetet med att utveckla styrningen och uppföljningen med hjälp av mätbara mål.
- Fortsätt arbetet med att utveckla internkontrollplanen. Nämnden bör i större utsträckning fånga in behov av kontroller som inte redan ingår i den ordinarie uppföljningen.

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

2. Inledning

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

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

2.1 iakttagelser i 2013 års granskning

Revisorerna bedömde att nämnden inte hade en tillräcklig måluppfyllelse för år 2013. Nämnden redovisade ett ekonomiskt underskott mot budget med 53 miljoner kronor vilket motsvarade 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. Även i andra avseenden, såsom för mål för tillgänglighet, var måluppfyllelsen svag.

Under år 2013 utvecklade nämnden väsentligt sin styrning och uppföljning med hjälp av mätbara mål. Trots denna positiva utveckling så hade nämnden inte en tillfredsställande styrning och kontroll. Nämnden saknade ett fungerande ledningssystem och flertalet av de fördjupade granskningar som var genomförda inom nämndens verksamhetsområde visade på brister i styrningen och kontrollen. Granskningar visade också att nämnden agerat alltför passivt inom ett antal områden. Nämnden hade också fortsatt svårt att styra sitt verksamhetsområde till följd av otydliga ansvarsförhållanden gentemot landstingsstyrelsen och förvaltningen. Revisorerna rekommenderade:

- Säkerställ en aktiv styrning. Agera aktivt vid avvikelser i förhållande till mål.
- Säkerställ att det för nämndens verksamhetsområde införs ett ledningssystem i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter SOSFS 2011:9
- Fortsätt det påbörjade arbetet med att tydliggöra nämndens befogenheter att styra sitt verksamhetsområde.
- Fortsätt det påbörjade arbetet med att utveckla styrningen och uppföljningen med hjälp av mätbara mål.
- Fortsätt arbetet med att utveckla följsamheten till fullmäktiges reglemente för intern kontroll.

Av ett yttrande från nämnden den 26 augusti 2014 framgår att nämnden i huvudsak instämde i revisorernas iakttagelser och rekommendationer (VLL 593-2014). I yttrandet beskrev nämnden hur man arbetat för att åtgärda de brister som revisorerna uppmärksammat i 2013 års granskning. Som ett exempel på en mer aktiv

ekonomisk styrning uppgav nämnden att man i mars 2014 gav i uppdrag till landstingsdirektören att arbeta med att personalkostnaderna skulle klaras inom nämndens budget. Nämnden gav också i uppdrag till landstingsdirektören att arbeta med att klara nämndens mål för tillgänglighet.

Nämnden uppgav vidare i yttrandet att man under år 2014 hade fått information om arbetet med att införa ett ledningssystem. Nämnden hade också fått information om att en översyn av nämndens beredningsprocess hade påbörjats. Nämnden redovisade också att man skulle se över målstyrningen och arbetet med den interna kontrollen.

2.2 Revisionsfrågor m.m.

Granskningen avser hälso- och sjukvårdsnämndens verksamhet år 2014. Den första revisionsfråga som granskningen besvarar är om nämndens måluppfyllelse är tillräcklig. Den andra revisionsfrågan är om nämnden har haft en tillräcklig styrning och kontroll över verksamheten inom sitt ansvarsområde. För denna del har vi formulerat följande underliggande revisionsfrågor:

- Är nämndens redovisning av måluppfyllelse tillräckligt utvecklad?
- Har nämnden metoder och system som säkerställer att beslut blir genomförda och regler efterlevs?
- Har nämnden agerat tillräckligt med anledning av rekommendationerna i föregående års granskning.

Vår bedömning av nämndens ansvarsutövande utgår från:

- Kommunallagen (6 kap. 7§)
- Fullmäktiges reglemente för nämnden
- Fullmäktiges reglemente för intern kontroll
- Övriga uppdrag eller direktiv från fullmäktige till nämnden
- Landstingsstyrelsens anvisningar
- Landstingets interna regler

Granskningen är genomförd med stöd av revisionskontorets program för årlig granskning av nämnd. Programmet innehåller delar för granskning av nämndernas verksamhetsplaner, protokoll, delårsrapporter, årsrapporter, ekonomistyrning, följsamhet till fullmäktiges reglemente för intern kontroll, följsamhet till ekonomiadministrativa regler, uppföljning av tidigare års granskningar m.m. Därutöver har vi genomfört avstämningar med nämndens föredragande och sekreterare, chefen för planeringsstaben och övriga tjänstemän på staber med ansvar att stötta nämnden. Vi har också genomfört stickprov för att kontrollera följsamhet till ekonomiadministrativa rutiner.

Granskningen omfattar inte om nämnden säkerställt att räkenskaperna är rättvisande. Denna del granskas i samband med granskningen av landstingets delårs- och årsbokslut.

3. Nämndens uppdrag

3.1 Fullmäktiges reglemente för nämnden

I februari 2014 beslutade fullmäktige om reviderat reglemente för hälso- och sjukvårdsnämnden. I det tidigare reglementet fanns flera otydligheter som behövde rättas till. Det var bland annat otydligt vilket ansvar nämnden hade och i vilken grad nämnden kunde nyttja den landstingsgemensamma förvaltningen som låg under landstingsstyrelsen.

I det nya reglementet kvarstod dock otydligheterna. I en granskning hösten 2014 riktade revisorerna kritik mot att landstingsstyrelsen inte hade säkerställt en tillräcklig beredning av det nya reglementet (04/2014). I reglementet kunde man göra olika tolkningar om nämndens uppdrag och befogenheter.

En av otydligheterna bestod av att reglementet på samma sätt som i det tidigare reglementet innehöll begreppen "politiskt samordna" och "driftansvar" vilka inte var kända av kommunallagen. Av reglementet framgick inte vad som menades med de två begreppen.

En annan otydlighet var att det utifrån reglementet inte gick att förstå innebörden av nämndens personalansvar. Nämnden hade personalansvar för sina verksamhetsområden men skulle enligt reglementet också biträdas av en landstingsgemensam förvaltning.

I november 2014 reviderade fullmäktige åter reglementet till hälso- och sjukvårdsnämnden. I det nya reglementet hade man förtydligat att nämnden hade verksamhetsansvar för verksamhetsområdena medicin, kirurgi, regionvård och tandvård. Det var också tydliggjort att nämnden hade personalansvar och arbetsmiljöansvar för den personal som arbetade inom dessa verksamhetsområden.

Av det nya reglementet framgick också att hälso- och sjukvårdsnämnden skulle biträdas av landstingsdirektören, verksamhetsområdeschefer och landstingsdirektörens staber.

3.2 Vår kommentar

Av det reglemente som fullmäktige beslutade om i november 2014 framgår att hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltning består av verksamhetsområdena medicin, kirurgi, regionvård och tandvård. För dessa områden har nämnden verksamhetsansvar och personalansvar samt arbetsmiljöansvar. När det gäller stabsstöd så ska nämnden biträdas av landstingsdirektörens staber som ligger under landstingsstyrelsen. Av reglementet framgår dock inte på vilket sätt nämnden kan försäkra sig ett tillräckligt stöd från styrelsens staber. Under rubrik 9. *Iakttagelser från fördjupade granskningar* på sida 17 i granskningsrapporten finns avsnitt som beskriver hur nämnden säkerställde sitt tjänstemannastöd under år 2014.

3.3 Fullmäktiges landstingsplan

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

I landstingsplanen för perioden 2012 – 2015 beslutade fullmäktige även om en rad 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 betonade fullmäktige att landstingets ekonomi skulle skötas ansvarsfullt. Fullmäktige ansåg att effektiviseringar av följande slag hade hög prioritet:

- Minska onödiga kostnader för brister i kvalitet genom att förbättra vårdkvaliteten.
- Se över vårdens strukturer, resursfördelning m.m.
- Bedriv vård på mest effektiva nivå.
- Effektivisera vårdens arbetsformer.
- Fokusera på gränsöverskridande processer.

För år 2014 tilldelade fullmäktige hälso- och sjukvårdsnämnden en budget på 3 677 miljoner kronor. I förhållande till år 2013 var det en ökning med totalt 153 miljoner kronor. Ökningen bestod i huvudsak av kompensation på grund av prisökningar på löner, varor och tjänster inklusive en höjning av löner för sjuksköterskor (136 miljoner kronor). Ökningen bestod också av riktade satsningar inom olika områden (17 miljoner kronor). Därtill fick nämnden av fullmäktige ett strukturbidrag på 50 miljoner kronor för år 2014. Syftet med strukturbidraget var att nämnden skulle få möjligheter att arbeta med att lösa nämndens strukturella problem. Fullmäktige aviserade att man avsåg reducera bidraget till 30 miljoner kronor år 2015 och helt ta bort bidraget år 2016.

I landstingsplanen för år 2014 – 2015 lämnade fullmäktige följande uppdrag till hälso- och sjukvårdsnämnden:

- Vidta åtgärder för att minska vårdkonsumtion och vidta åtgärder för att genomföra nödvändiga fördelningar i länet av vårdplatser.
- Se över strukturen av ambulanssjukvården i länet.
- Genomför nödvändiga budgetanpassningar med anledning av förändrade vårdintäkter.
- Införa mål- och kvalitetssättning för tandvården.

3.4 Landstingsstyrelsens anvisningar

I sin verksamhetsplan för år 2014 anvisade landstingsstyrelsen 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

3.5 Nämndens verksamhetsplan

Nämndens verksamhetsplan för år 2014 utgick från en indelning i fullmäktiges övergripande mål. I inledningen till planen sammanfattade nämnden de planeringsförutsättningar som fullmäktige angav i landstingsplanen. Därefter angav nämnden vilka mål som

nämnden hade för år 2015 och år 2014 samt vilka mål som nämnden skulle följa upp i delårsrapporter och årsrapporten.

3.6 Vår kommentar

Vi bedömer att nämndens verksamhetsplan har en tydlig struktur med koppling till fullmäktiges övergripande mål och uppdrag. 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 2014 visar att nämnden i större utsträckning jämfört med tidigare år formulerat mätbara mål i sin verksamhetsplan. Omkring 80 procent av nämndens mål är mätbara. År 2013 var ca 70 procent av nämndens mål mätbara. År 2012 var endast ca 30 procent av målen mätbara.

4. Nämndens protokoll

Nämnden har under år 2014 haft 9 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 2014	Ja	Den 27 november 2013, §108
Budget år 2014	Ja	Den 27 november 2013, §108
Internkontrollplan 2014	Ja	Den 25 februari 2014, §29
Delegationsordning	Ja	Den 27 november 2013, §109 Den 16 december 2014, §139
Attestordning	Nej	Nämnden har för år 2014 inte beslutat om någon attestordning. Nämnden beslutade den 21 augusti 2013, §66, om att godkänna de beslutsregler som tidigare hade beslutats på tjänstemannanivå. En granskning (nr 8/2013) tydliggjorde att beslut om attestordning inte kunde hanteras som en verkställighet på tjänstemannanivå.
Dokumenthanteringsplan	Ja	Den 28 januari 2014, §16
Delårsrapport 1	Ja	Den 19 maj 2014, §72
Delårsrapport 2	Ja	Den 30 september 2014, §101
Årsrapport år 2014	Ja	Den 24 februari 2015, §23

4.1 Vår kommentar

I huvudsak har nämnden beslutat om grundläggande styrdokument för år 2014. Vi är positiva till att nämnden årligen ser över och ut-

vecklar sina grundläggande styrdokument. Som ett exempel på nämndens arbete med att utveckla sin styrning kan man nämna nämndens arbete med att revidera sin delegationsordning. Vår granskning (05/2014) visar att nämndens delegationsordning i allt väsentligt överensstämmer med bestämmelserna i kommunallagen. En negativ iakttagelse är att det för år 2014 saknas beslut från nämnden om attestordning. Istället för att besluta om en attestordning har frågan år 2014 hanterats som en verkställighet på tjänstemannanivå. I februari 2015 beslutade nämnden om en attestordning för år 2015. Revisorerna har i sin granskningsplan för år 2015 beslutat att genomföra fördjupad granskning av styrelser och nämnders attestordningar.

5. Nämndens ekonomistyrning

5.1 Nämndens verksamhetsplan för år 2014

I sin verksamhetsplan för år 2014 konstaterade nämnden att det fanns kostnadsproblem inom sjukhusvården. I verksamhetsplanen uppgav nämnden att man i största möjliga mån skulle undvika akuta, kortsiktiga och generella besparingar. Nämnden avsåg arbeta långsiktigt inom de områden som fullmäktige angivit i landstingsplanen för år 2012 – 2015:

- Minska onödiga kostnader för brister i kvalitet.
- Se över vårdens struktur.
- Bedriva vård på mest effektiva nivå.
- Effektivisera arbetsformer.
- Inrikta sig på gränsöverskridande arbetsprocesser.

I verksamhetsplanen gav nämnden ett antal uppdrag till landstingsdirektören. Uppdragen skulle återrapporteras till nämnden i januari 2014. Landstingsdirektören skulle bland annat lämna förslag till nämnden på hur strukturbidraget på 50 miljoner kronor skulle användas. Landstingsdirektören skulle också lämna förslag på åtgärder för att minska vårdkonsumtionen och åtgärder för att anpassa budgeten till förändrade vårdintäkter.

En granskning av nämndens protokoll visar att nämnden inte fick förslag från landstingsdirektören på sitt sammanträde i januari 2014 på hur strukturbidraget skulle fördelas. Av protokollet framgår heller inte om nämnden fick förslag från landstingsdirektören om åtgärder för att minska vårdkonsumtionen och att anpassa budgeten till förändrade vårdintäkter. Inte heller senare under år 2014 framgår det av nämndens protokoll att landstingsdirektören återkom med förslag på åtgärder för de ovan nämnda uppdragen. Den 23 oktober 2014 (§ 124) fick nämnden en information om hur strukturbidraget hade använts under året.

5.2 Den ekonomiska styrningen under år 2014

Granskningen visar att nämnden vid sina sammanträden under år 2014 fått ekonomiska månadsrapporter. I protokollen finns uppgifter om månadsrapporternas diarienummer och rapporterna är tillgängliga via landstingets diarium.

En genomgång av månadsrapporterna visar att de innehöll uppgifter om nämndens övergripande resultat, resultat per verksamhetsområde och i något fall på basenhetsnivå. Rapporterna innehöll i regel också information om personalkostnader, produktion och tillgänglighet. Rapporterna uppmärksammade särskilda problemområden (fokusområden) där avvikelserna i förhållande till budgeten var som störst.

I tabellen nedan finns en sammanställning över hur nämndens ekonomiska resultat utvecklades under år 2014. Av sammanställningen framgår att nämnden hade underskott i förhållande till budget från början av året. Nämndens underskott ökade därefter successivt under året.

Nämndens ekonomiska resultat under år 2014

Månad	Ekonomisk avvikelse i förhållande till budget Miljoner kronor
Februari	- 2
Mars	- 20
April	- 25
Maj	- 43
Juli	- 53
Augusti	- 63
September	- 77
Oktober	- 95
November	- 122
December	- 150

I delårsrapporten per april 2014 bedömde nämnden att den vid årets slut skulle ha en avvikelse i förhållande till budget med – 43 miljoner kronor. I delårsrapporten per augusti 2014 bedömde nämnden att avvikelsen vid årets slut skulle uppgå till – 75 miljoner kronor. Underskott inom områden för personal, utomlänsvård och läkemedel var enligt nämnden orsaker till det sammanlagda underskottet.

I delårsrapporterna redovisade nämnden inga kortsiktiga åtgärder för att nå en budget i balans för år 2014. Nämnden uppgav att den arbetade långsiktigt. I delårsrapporterna hänvisade nämnden till de långsiktiga åtgärder som fanns angivna i verksamhetsplanen inför år 2014.

I protokollen kan man se att nämnden vid flera tillfällen under år 2014 gav i uppdrag till landstingsdirektören att vidta åtgärder med anledning av den ekonomiska rapporteringen:

- I mars 2014 fick landstingsdirektören i uppdrag att analysera personalkostnaderna och vidta åtgärder så att personalkostnaderna hölls inom budget.
- I april 2014 fick landstingsdirektören i uppdrag att fortsätta analysera personalkostnaderna och vidta åtgärder. Landstingsdirektören fick också i uppdrag att arbeta med förbättringar för att klara tillgängligheten.
- I augusti 2014 fick landstingsdirektören i uppdrag att arbeta aktivt med att nå en budget i balans.

Utifrån nämndens protokoll kan man endast i begränsad utsträckning följa i vilken grad landstingsdirektören genomförde de uppdrag som nämnden gav till landstingsdirektören med anledning av den ekonomiska rapporteringen. Av nämndens protokoll från den 16 december 2014 (§ 133) finns uppgifter att landstingsdirektören redovisade en åtgärdsplan mot stigande personalkostnader. Vid sammanträdet godkände nämnden landstingsdirektörens förslag som bland annat innehöll följande åtgärder:

- Maximal restriktivitet för anställningar
- Jourkompensation skulle så långt som möjligt tas ut i ledighet
- Maximal restriktivitet avseende hyrpersonal
- Övertidsstopp för det som inte var vård
- Ökad följsamhet till budget för kurser, konferenser och resor

Nämnden uppgav vid sitt sammanträde den 16 december 2014 att man vid sidan om de kortsiktiga åtgärderna även skulle arbeta långsiktigt med effektiviseringar, strukturförändringar, gränsöverskridande processer m.m.

I nämndens årsrapport redovisade nämnden ett underskott med 150 miljoner kronor vilket motsvarade ett underskott med 4 procent i förhållande till budget. I årsrapporten uppgav nämnden att underskottet främst berodde på att personalkostnaderna avvek negativt från budget. Bemanningsproblem och hög beläggning hade tvingat fram dyra lösningar i form av personalförstärkningar, övertidskostnader och ökat arbete under jourtid. Även posterna för läkemedel och medicinskt material redovisade stora avvikelser mot budget. I årsrapporten uppgav nämnden att man inte hade lyckats genomföra de besparingar som man hade aviserat i sin verksamhetsplan för år 2014. Enligt verksamhetsplanen skulle man under år 2014 genomfört åtgärder som innebar att man kunde minska sina kostnader med 60 miljoner kronor. Nämnden konstaterade att de åtgärder som vidtagits inte hade gett förväntad effekt under år 2014. I

årsrapporten bedömde nämnden att åtgärderna hade minskat kostnaderna med 32 miljoner kronor år 2014.

I samband med att nämnden den 24 februari 2015 (§ 23) beslutade om sin årsrapport uppgav nämnden att det ekonomiska resultatet år 2014 på minus 150 miljoner kronor till stor del var resultatet av en underbudgetering.

5.3 Vår kommentar

Positiv iakttagelse är att hälso- och sjukvårdsnämnden både inför år 2014 och under året uppmärksammat nämndens ekonomiska problem. Under år 2014 har nämnden med hjälp av månadsrapporter och delårsrapporter hållit sig informerad om nämndens ekonomiska resultat. Av nämndens protokoll framgår att nämnden med anledning av rapporteringen gav landstingsdirektören flera uppdrag med anledning av avvikelserna i förhållande till budgeten.

Negativ iakttagelse är att hälso- och sjukvårdsnämnden inte hade en tillräcklig kontroll över de uppdrag som nämnden lämnade till direktören. Flera av de uppdrag som nämnden lämnade till direktören blev enligt protokollen inte återrapporterade till nämnden. Negativ iakttagelse är också att nämnden vid årets slut hade en avvikelse med 150 miljoner kronor i förhållande till budget.

Revisorerna har under de senaste åren riktat kritik mot att landstingsstyrelsen inte säkerställt en tillräcklig beredning inför fullmäktiges beslut om budget för styrelser och nämnder. Även hälso- och sjukvårdsnämnden har fått kritik för att nämndens del i beredningen inte varit tillräcklig. Granskningarna har visat att det inför fullmäktiges beslut om budgetar har saknats dokumenterade analyser som visat att planerade besparingar och effektiviseringar varit möjliga att genomföra. I landstinget har det också saknats en mer övergripande modell av hur budgetberedningen skulle gå till och hur ansvar och befogenheter var fördelat. Avsaknaden av tydliga regler och rutiner innebar risk att styrelsen och nämnder inte säkerställde en tillräcklig kontroll över budgetberedningen (18/2011, 8/2012, 15/2013 och 19/2014).

Vi bedömer att landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden inte hade en tillräcklig kontroll av beredningen inför fullmäktiges beslut om hälso- och sjukvårdsnämndens budget för år 2014. Vi bedömer att hälso- och sjukvårdsnämnden inte vidtog tillräckliga åtgärder under år 2014 för att säkerställa en budget i balans.

6. Följsamhet till fullmäktiges reglemente för intern kontroll

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

Revisionsfråga	Bedömning Ja/Nej	Vår kommentar
1. Har nämnden upprättat en organisation för arbetet med den interna kontrollen?	Ja	Den 17 oktober 2013, 100§, beslutade nämnden att chefen för verksamhetsområde regionvård (VLL 1690-2013) hade ansvar att rapportera till nämnden om arbetet med den interna kontrollen. I övriga delar framgår av nämndens internkontrollplan vem eller vilka funktioner som har ansvar för att genomföra specifika kontroller.
2. Har nämnden säkerställt att det finns dokumenterade riskbedömningar?	Ja	Ingår i underlag (VLL 335-2014) inför nämndens beslut om internkontrollplan för år 2014.
3. Har nämnden beslutat om en internkontrollplan?	Ja	Den 25 februari 2014, 29§
4. Har nämnden säkerställt att internkontrollplanen beskriver vilka kontroller som ska genomföras, vem som har ansvar för kontrollerna och när uppföljning ska vara genomförd?	Ja	Delar av nämndens kontroller kan avgränsas och göras tydligare.
5. Har nämnden säkerställt att kontroller i internkontrollplanen är genomförda?	Ja	Delar av nämndens kontroller kan avgränsas och göras tydligare för att underlätta uppföljningen.
6. Har nämnden bedömt resultatet av genomförd uppföljning av intern kontroll?	Ja	Den 24 februari 2015, 24§, bedömde nämnden att redovisningen av genomförda aktiviteter förbättrats och att det lättare gick att bedöma resultatet av kontrollerna. Nämnden uppgav att det behövdes ytterligare åtgärder år 2015 för att öka måluppfyllelsen inom riskområdena ekonomi, tillgänglighet och kompetensförsörjning.

Tabellen fortsätter på nästa sida

Revisionsfråga	Bedömning Ja/Nej	Vår kommentar
7. Har nämnden beslutat om åtgärder i händelse av att den interna kontrollen visat på brister?	Nej	I samband med sin uppföljning den 24 februari 2015 av internkontrollplanen för år 2014 beslutade nämnden inte om några konkreta åtgärder.
8. Har nämnden senast i samband med årsredovisningen till landstingsstyrelsen rapporterat om resultatet från sin uppföljning av den interna kontrollen?	Ja	Den 24 februari 2015, 24§.

6.1 Vår kommentar

Vi bedömer att nämnden har byggt upp en bra struktur för arbetet med att uppfylla fullmäktiges reglemente för intern kontroll. Nämndens internkontrollplan utgår från riskanalyser. Internkontrollplanen har en tydlig struktur som anger metod och vilka som har ansvar för att kontroller blir genomförda och rapporterade. Nämnden har följt upp arbetet med den interna kontrollen och rapporterat resultatet till landstingsstyrelsen.

Flera av nämndens kontroller i internkontrollplanen finns dock också som mål i nämndens verksamhetsplan och ingår i nämndens ordinarie uppföljning. Vi rekommenderar nämnden att fortsätta arbetet med att utveckla den interna kontrollen. Nämnden bör i sina riskanalyser i större utsträckning fänga in behov av kontroller som inte redan ingår i den ordinarie uppföljningen.

7. Kontroll av ekonomiadministrativa rutiner

I en fördjupad granskning (nr 15/2014) har vi kontrollerat verksamheternas följsamhet till ekonomiadministrativa regler. En av de basenheter som ingick i denna granskning var hjärtcentrum som är en verksamhet som ligger inom hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområde. Nedan följer en sammanfattning från några av de resultat som framkom för hjärtcentrum:

- Attestbehörigheter i fakturahanteringssystemet Agresso. Kontrollen visade att samtliga registrerade behörigheter var korrekta.
- Attestbehörigheter i lönesystemet Personec. Kontrollen visade att samtliga registrerade behörigheter var korrekta.
- Signering av lönelistor. Kontrollen visade att en av tre utvalda avdelningar på korrekt sätt hade skrivit ut och signerat lönelistorna för de två månader vi granskat.

- Avslutande av e-postadresser. Vårt stickprov visade att av 20 personer som avslutat sin anställning vid basenheten hade 9 personer fortfarande en aktiv e-postadress.
- Avslutande av behörighet till journalsystemet SYSteam Cross. Av 30 personer som avslutat sin anställning under 2014 hade 5 personer fortfarande behörighet till SYSteam Cross.

7.1 Vår kommentar

Utifrån de gjorda stickproven kan man inte dra några generella slutsatser för nämndens alla verksamheter. När det gäller hjärtcentrum visade stickproven på hög följsamhet till ekonomiadministrativa regler. Av stickproven framgick dock att rutinerna för signering av lönelistor, hantering av e-postadresser och avslutande av behörigheter till administrativa system inte hade fungerat fullt ut.

8. Nämndens delårsrapporter och årsrapport

8.1 Delårsrapport 1 och 2

Revisorerna ska enligt kommunallagen bedöma om det ekonomiska resultatet är förenligt med fullmäktiges beslut och om verksamheten drivits 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?

Hälso- och sjukvårdsnämnden har år 2014 beslutat om två delårsrapporter. En första rapport per april 2014 och en andra per augusti 2014.

8.2 Vår kommentar

Vi bedömer att nämnden hade en tillfredsställande uppföljning för omkring hälften av de mål som nämnden avsåg att följa upp i delårsrapporterna. Med en tillfredsställande uppföljning menar vi att nämnden i verksamhetsplanen formulerat mätbara målvärden och att nämnden i delårsrapporterna redovisat uppnått resultat i förhållande till de angivna målvärdena. För den andra hälften av målen var uppföljningen inte tillfredsställande. En bidragande orsak till att nämnden inte lyckades följa upp fler mål var att det saknades statistik eller annat underlag. En annan orsak var att flera av målen inte var mätbara och därför svåra att följa upp. Vi rekommenderar nämnden att fortsätta arbetet med att utveckla sin styrning med hjälp av mål. Mål som inte går att följa upp bör tas bort eller omformuleras.

8.3 Årsrapport

Nämnden uppgav i sin årsrapport att år 2014 var tufft både verksamhetsmässigt och ekonomiskt. Samtidigt som nämnden skulle genomföra åtgärder för att minska sina kostnader skulle man också hantera bemanningsproblematik och problem till följd av "sjuka hus". Nämnden uppgav att man hade svag måluppfyllelse inom området för tillgänglighet. Tillgängligheten till läkarbesök visade enligt årsrapporten på en försämring jämfört med år 2013. Vårdgarantin uppfylldes till 79 procent jämfört med 92 procent år 2013. Tillgängligheten för åtgärder uppfylldes till 71 procent år 2014 vilket var detsamma som år 2013.

I årsrapporten fanns också positiva inslag. Nämnden uppgav att verksamheterna enligt öppna jämförelser (ÖJ) uppvisade goda medicinska resultat. I årsrapporten kan man också läsa att tidningen Dagens medicin hade rankat Norrlands universitetssjukhus (NUS) till Sveriges näst bästa universitetssjukhus.

I årsrapporten bedömde nämnden att man för år 2014 hade uppnått 28 av nämndens 47 mål. Nämnden uppgav att man inte nådde 15 av sina mål. För 4 mål saknades enligt nämnden underlag för att man skulle kunna mäta måluppfyllelsen.

8.4 Vår kommentar

Vår slutsats efter genomförd granskning är att nämnden på ett tillfredsställande sätt följde upp omkring hälften av de mål som man i verksamhetsplanen hade för avsikt att följa upp. Vissa av målen lyckades nämnden inte följa upp till följd av att målen inte var mätbara. I andra avseenden var redovisningen inte tillräcklig tydlig för att man skulle kunna verifiera nämndens bedömningar. I några fall saknade nämnden underlag för att göra någon bedömning av måluppfyllelsen.

Vår uppfattning är att nämnden för år 2014 inte hade en tillräcklig måluppfyllelse. Denna slutsats bygger vi på att nämnden för året redovisade ett underskott på 150 miljoner kronor i förhållande till budget. Även i andra avseenden, främst mål för tillgänglighet, var måluppfyllelsen svag.

9. Iakttagelser från fördjupade granskningar

För år 2014 genomförde revisorerna följande fördjupade granskningar med kopplingar till hälso- och sjukvårdsnämndens ansvarsområde:

- Uppföljande granskning av ansvarsfördelning mellan landstingsstyrelsen och nämnder (4/2014).
- Uppföljande granskning av delegationsordningar för landstingsstyrelsen och nämnder (5/2014).
- Uppföljande granskning av ärendeberedning (6/2014).

- Uppföljande granskning över kontroll över bisysslor (7/2014).
- Uppföljande granskning av hälso- och sjukvårdsnämndens kontroll vid verksamhetsförändringar (8/2014).
- Kontroll över arbetet med att införa ett ledningssystem (11/2014).
- Styrelsen och nämndernas tjänstemannastöd (14/2014).
- Hantering av inköpsavtal (16/2014).
- Uppföljande granskning av styrning och kontroll över IT-avbrottsplaner (17/2014).
- Uppföljande granskning av budgetprocessen (19/2014).
- Uppföljande granskning om informationssäkerhet och personuppgifter (22/2014).
- Investeringsprocessen i fastigheter (23/2014).
- Uppföljande granskning av landstingets upphandlingsverksamhet (28/2014).

9.1 Positiva iakttagelser

Positiv iakttagelse under år 2014 var att nämnden beslutat om en delegationsordning som i allt väsentligt överensstämde med bestämmelserna i kommunallagen. Av protokoll från år 2014 kan vi också se att nämnden började agera mer aktivt i syfte att hålla sig informerad och styra sitt verksamhetsområde.

En annan positiv iakttagelse var att fullmäktige under år 2014 såg över reglementet för hälso- och sjukvårdsnämnden. Av det nya reglementet framgick att hälso- och sjukvårdsnämnden hade verksamhetsansvar och personalansvar för verksamhetsområdena regionvård, kirurgi, medicin och tandvård. I det tidigare reglementet var det otydligt hur ansvaret för verksamheterna var fördelat mellan hälso- och sjukvårdsnämnden och landstingsstyrelsen.

9.2 Negativa iakttagelser

En majoritet av granskningarna år 2014 identifierar svagheter i nämndens styrning och kontroll över verksamheterna. Återkommande i flera av granskningarna är att hälso- och sjukvårdsnämnden inte hade agerat tillräcklig för att rätta till brister som revisorerna tidigare uppmärksammat.

En allvarlig brist som kvarstod år 2014 var oklarheterna kring nämndens tjänstemannastöd. Formellt biträdde nämnden av landstingsdirektören. Landstingsdirektören brukade emellertid inte närvara vid nämndens sammanträden. För det praktiska arbetet att biträda nämnden hade landstingsdirektören utsett en verksamhetsområdeschef. Det saknades dock skriftlig reglering som definierade uppdragets inriktning och omfattning. Den föredragande verksamhetsområdeschefen saknade även formella beslutsbefogenheter. Styrningen av nämndens ansvarsområde försvårades till följd av att ansvarsförhållanden och arbetsformer inte var tydliga mellan nämnden, landstingsdirektören, den föredragande verksamhetsom-

rådeschefen, övriga verksamhetsområdeschefer, stabstjänstemän och verksamheterna.

En annan allvarlig brist var att hälso- och sjukvårdsnämnden ännu saknade ett fungerande ledningssystem. Projektet med att införa ledningssystemet var sedan tidigare försenat med flera år. Under år 2014 blev projektet ytterligare försenat. Flera av de fördjupade granskningarna visade att det uppstod problem inom nämndens ansvarsområde till följd av att det saknades formella beslut, regler och rutiner.

Som exempel på utvecklade rutiner kan man nämna att det för nämndens ansvarsområde saknades rutiner som säkerställde en tillfredsställande ärendeberedning. I granskningar år 2010, 2012 och 2013 hade revisorerna uppmärksammat att beredningen inför politiska beslut var allt för utvecklad. En uppföljande granskning år 2014 visade att nämnden hittills inte hade vidtagit åtgärder för att säkerställa en ändamålsenlig beredning av ärenden. Det saknades i allt väsentligt formellt beslutade regler och rutiner för hur ärenden skulle beredas. I förvaltningen var det otydligt vem som hade ansvar för vad och hur ärenden skulle kontrolleras innan det politiska beslutsfattandet.

I november 2014 gav nämnden i uppdrag till landstingsdirektören att till i augusti 2015 lämna förslag på rutiner för nämndens ärendeberedning. I januari 2015 gav nämnden även i uppdrag till landstingsdirektören att utreda nämndens tjänstemannastöd.

9.3 Vår kommentar

De fördjupade granskningarna visar att nämnden för år 2014 inte hade en tillräcklig styrning och kontroll över sitt verksamhetsområde.

10. Åtgärder med anledning av tidigare iakttagelser

I tabellen nedan har vi sammanställt svar på frågan om hälso- och sjukvårdsnämnden vidtagit tillräckliga åtgärder med anledning av de rekommendationer som revisorerna lämnade i 2013 års granskning. I flera fall kan vi se att nämnden agerat på olika sätt och vidtagit åtgärder. De åtgärder som nämnden vidtagit har dock inte varit tillräckliga för att lösa de problem som identifierades i 2013 års granskning.

Rekommendationer från 2013 års granskning	Har nämnden under år 2014 vidtagit tillräckliga åtgärder?	Vår kommentar
Säkerställ en aktiv styrning. Agera aktivt vid avvikelser i förhållande till mål.	Nej	Nämnden höll sig informerad om ekonomiska avvikelser och lämnade ett antal uppdrag till landstingsdirektören om att vidta åtgärder. Nämnden säkerställde dock inte att de uppdrag som nämnden lämnade till direktören blev återrapporterade. Vid årets slut hade nämnden en negativ avvikelse mot budget på 150 miljoner kronor. Nämndens agerande var därför inte varit tillräckligt.
Säkerställ att det för nämndens verksamhetsområde införs ett ledningssystem i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter SOSFS 2011:9	Nej	Ledningssystemet blev inte infört under år 2014. Nämnden höll sig informerad om arbetet med att införa ett ledningssystem. Nämnden vidtog dock inte några åtgärder för att se till att ledningssystemet blev infört .
Fortsätt det påbörjade arbetet med att tydliggöra nämndens befogenheter att styra sitt verksamhetsområde.	Nej	Nytt reglemente och ny delegationsordning ökade visserligen nämndens möjligheter att styra sitt verksamhetsområde. Otydligheter kring nämndens tjänstemannastöd kvarstod år 2014. Nämnden agerade inte tillräckligt för att lösa problemet med det svagt utvecklade tjänstemannastödet.
Fortsätt det påbörjade arbetet med att utveckla styrningen och uppföljningen med hjälp av mätbara mål.	Nej	Inför år 2014 beslutade nämnden om en större andel mätbara mål jämfört med tidigare år. Trots detta hade nämnden fortsatt svårt att på ett tillfredsställande sätt följa upp målen i delårsrapporter och årsrapporten. För ca hälften av målen var uppföljningen inte tillfredsställande.
Fortsätt arbetet med att utveckla följsamheten till fullmäktiges reglemente för intern kontroll.	Ja	Nämnden har hög följsamhet till reglementet för intern kontroll.

11. Svar på revisionsfrågor

Vår bedömning är att nämnden för år 2014 har hade en svag måluppfyllelse och en svag styrning av sitt ansvarsområde. Bedömning bygger på de svar vi redovisar i tabellen nedan på våra revisionsfrågor.

Revisionsfråga	Bedömning Ja/Nej	Vår kommentar
Är nämndens måluppfyllelse tillräcklig?	Nej	Nämnden har för år 2014 inte en tillräcklig måluppfyllelse. Slutsats bygger vi på att nämnden för året redovisar en ekonomisk avvikelse mot budget på 150 miljoner kronor vilket motsvarar 4 procent. Även i andra avseenden, främst för mål för tillgänglighet, är måluppfyllelsen svag.
Är nämndens redovisning av måluppfyllelse tillräckligt utvecklad?	Nej	För ca hälften av målen var uppföljningen inte tillfredsställande.
Har nämnden metoder och system som säkerställer att beslut blir genomförda och regler efterlevs?	Nej	Nämndens tjänstemannastöd är för svagt utvecklat. Det saknas ett ledningssystem för nämndens verksamhetsområde. I allt för hög grad saknas formellt beslutade regler och rutiner.
Har nämnden agerat tillräckligt med anledning av revisorernas rekommendationer i 2013 års granskning.	Nej	Nämnden har varit för passiv i fråga om att vidta åtgärder med anledning av rekommendationer i 2013 års granskning.

11.1 Rekommendationer

Vi rekommenderar nämnden att arbeta med följande förbättringsområden:

- Säkerställ att nämnden har ett tillräckligt utvecklat tjänstemannastöd
- Säkerställ att det för nämndens verksamhetsområde införs ett ledningssystem i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter SOSFS 2011:9
- Säkerställ en tillräckligt väl utvecklad ärendebereidning
- Fortsätt det påbörjade arbetet med att utveckla styrningen och uppföljningen med hjälp av mätbara mål.

- Fortsätt arbetet med att utveckla internkontrollplanen. Nämnden bör i större utsträckning fånga in behov av kontroller som inte redan ingår i den ordinarie uppföljningen.

Umeå den 9 april 2015

Richard Norberg
Certifierad kommunal revisor