



LANDSTINGET BLEKINGE

Landstinget i Blekinge
Revisorerna

Revisionskrivelse 2014-03-26

Till Landstingsstyrelsen

GRANSKNING AV LANDSTINGSSTYRELSENS UPPSIKT

EY har på vårt uppdrag genomfört en granskning av landstingsstyrelsens uppsikt. Syftet med granskningen har varit att bedöma om landstingsstyrelsen utövar uppsikten i enlighet med kommunallagens bestämmelser samt om uppsikten är effektiv.

I huvudsak utövar landstingsstyrelsen uppsiktsplikten inom ramen för den ordinarie styr- och uppföljningsprocessen. Under 2013 har landstingsstyrelsen utifrån uppsikten vid ett antal tillfällen agerat i förhållande till hälso- och sjukvårdsnämnden.

Det har samtidigt i granskningen framkommit att kravet på uppsikt enligt kommunallagen (KL) 6 kapitlet 1 § inte av landstingsstyrelsen har definierats med avseende på vad fullgörandet innebär och vad uppsikten ska omfatta samt vilken information som behövs för genomförandet. Eftersom det inte i kommunallagen eller dess förarbeten finns tydliga anvisningar om uppsiktens innehåll, utformning eller genomförande är det nödvändigt att landstingsstyrelsen själv tydliggör uppsiktens innehåll och form. För att uppsikten ska kunna anses som tillräcklig och effektiv måste den utövas på ett medvetet, förebyggande och kontinuerligt sätt. Det bör också vara tydligt vilken information som ska inhämtas från övriga nämnder och formerna för hur det ska ske.

Sammanfattningsvis görs bedömningen att landstingsstyrelsen har uppsikt men att den samtidigt inte genomförs på ett tillräcklig proaktivt och systematiskt sätt. Den faktiska uppsikten blir därför inte helt tillräcklig.

I granskningen har även noterats ett antal faktorer som försvårar en effektiv uppsikt. Det gäller t.ex. att ekonomistyrregler saknas som definierar ansvar för hantering av budgetavvikelser samt att hälso- och sjukvårdsnämnden inte har ett tydligt definierat ansvar för verksamhet och för den interna kontrollen.

Revisorerna anser att det är viktigt när införandet av nya nämnder övervägs att ansvar och roller från början blir tydligt definierade.

Rekommendationer

Med utgångspunkt av vad som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer.

- ▶ Landstingsstyrelsen bör definiera vad uppsikten innebär.
- ▶ Utforma en strategi för genomförandet av landstingsstyrelsens uppsikt. Av strategin bör det framgå:
 - ▶ Vad uppsikten ska inriktas mot och hur den ska genomföras.
 - ▶ Vilken information som behövs från verksamheterna för att fullgöra uppsikten.
 - ▶ Hur informationen ska samlas in och återföras till landstingsstyrelsen.
- ▶ Omfattningen av landstingsstyrelsens uppsiktsansvar bör framgå av landstingsstyrelsens reglemente.

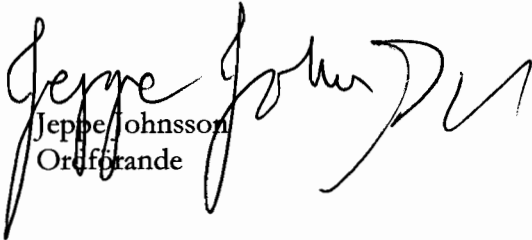


LANDSTINGET BLEKINGE

- ▶ Överväg om landstingsstyrelsen årligen till fullmäktige ska redovisa hur uppsikten har fullgjorts.
- ▶ Hälso- och sjukvårdsnämndens ansvar för den interna kontrollen måste bli tydlig.
- ▶ Åtgärda de svagheter som har identifierats i styr- och planeringsprocessen.

Svar önskas senast 29 augusti 2014

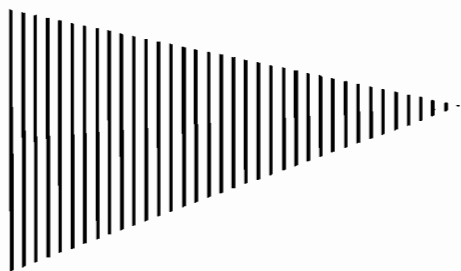
Karlskrona 2014-03-26


Jeppe Johnsson
Ordförande

Granskning av landstingsstyrelsens uppsikt

Landstinget Blekinge

Genomförd på uppdrag av revisorerna i Landstinget Blekinge



Innehåll

Sammanfattning	3
1. Inledning	5
1.1. Bakgrund.....	5
1.2. Syfte och revisionsfrågor.....	5
1.3. Avgränsning	5
1.4. Revisionskriterier.....	5
1.5. Metod	6
2. Förutsättningar för uppsikten	7
2.1. Uppsikt enligt kommunallagen.....	7
2.2. Krav på uppsiktens utformning	7
2.3. Kriterier för uppsikt	8
2.4. Kommentar.....	9
3. Förutsättningar för uppsikt i Landstinget Blekinge	9
3.1. Organisation, roller och ansvar.....	9
3.2. Styr- och planeringsprocessen	10
3.3. Internkontrollplan.....	10
3.4. Dialog och uppföljning	11
3.5. Ekonomiskt utfall 2013 - Hälso- och sjukvårdsnämnden.....	11
4. Genomförande av uppsikten	13
4.1. Landstingsstyrelsens reglemente	13
4.2. Landstingsstyrelsens uppsikt.....	13
4.3. Agerande till följd av uppsikten	14
4.4. Bedömning	14
5. Svar på revisionsfrågorna	16
5.1. Svar på revisionsfrågorna.....	16
Källförteckning	17

Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna genomfört en granskning av landstingsstyrelsens uppsikt. Syftet med granskningen har varit att bedöma om landstingsstyrelsen utövar uppsikten i enlighet med kommunallagens bestämmelser samt om uppsikten är effektiv.

Enligt kommunallagen (KL) har landstingsstyrelsen en särställning i förhållande till övriga nämnder då den förutsätts ha en ledande och samordnande roll. Utan några specifika maktmedel är styrelsen ändå skyldig att hålla uppsikt över övriga nämnder och eventuella gemensamma nämnders verksamhet samt över kommunal verksamhet som bedrivs av landstingskommunala företag och sådana kommunalförbund som landstinget är medlem i.

En grundläggande utgångspunkt för uppsikten är att säkerställa tillgången till aktuell och relevant information, som i sin tur kan göra det möjligt för landstingsstyrelsen att leda och samordna landstingets verksamhet, så att fullmäktiges uppdrag genomförs på ett effektivt sätt. Varken i lagstiftningen eller dess förarbeten finns tydliga anvisningar om uppsiktens innehåll, utformning eller genomförande. Landstingsstyrelsen måste därför själv tydliggöra uppsiktens form och innehåll. För att uppsikten ska kunna genomföras på ett tillfredställande och effektivt sätt bör dock vissa grundläggande förutsättningar uppfyllas. Uppsikten ska kunna utföras på medvetet, förebyggande och kontinuerligt. Det bör vara tydligt vilken information som ska inhämtas från övriga nämnder och formerna för hur det ska ske.

Uppsiktsplikten enligt kommunallagen (KL) 6 kapitlet 1 § har inte av landstingsstyrelsen definierats med avseende på vad fullgörandet innebär och vad uppsikten ska omfatta samt vilken information som behövs för genomförandet. Samtidigt kan det konstateras att landstingsstyrelsen utövar sin uppsikt inom ramen för den ordinarie styr- och uppföljningsprocessen. Under 2013 har landstingsstyrelsen vid ett antal tillfällen agerat i förhållande till hälso- och sjukvårdsnämnden. Vid landstingsstyrelsens sammanträden i mars, maj, juni och oktober har hälso- och sjukvårdsnämnden uppmanats att vidta åtgärder för att balansera i första hand Blekingssjukhusets ekonomi. Det är dock tveksamt om landstingsstyrelsens agerande haft några faktiska effekter när det gäller nämndens åtgärder för att reducera kostnaderna. Vidare har landstingsstyrelsen i juni och september berett och ställt sig bakom hälso- och sjukvårdsnämndens begäran till landstingsfullmäktige om budgetförstärkningar.

Sammanfattningsvis görs bedömningen att landstingsstyrelsen har uppsikt men att den samtidigt inte genomförs på ett proaktivt och systematiskt sätt. Den faktiska uppsikten blir därför inte helt tillräcklig. Landstingsstyrelsen utövar i huvudsak sin uppsikt inom ramen för landstingets styr- och planeringsprocess samt genom det interna kontrollarbetet.

I granskningen konstateras att det finns ett antal faktorer som försvårar en effektiv uppsikt. Exempel på det utgörs av:

- ▶ Landstingsstyrelsen har inte definierat uppsiktens innebörd, vad den ska riktas emot och hur den ska genomföras.
- ▶ Hälso- och sjukvårdsnämndens ansvar är inte helt tydligt definierat.
- ▶ Det finns svagheter i ekonomistyrningen t.ex. i form av att det saknas riktlinjer för ekonomistyrning. Budgetprocessen leder inte till att samtliga förändringskrav identifieras, vilket innebär att tillräckliga åtgärder inte vidtas i tid för att kunna hålla budgeten. Hanteringen av budgetavvikelser fungerar inte på ett helt tillfredställande sätt. Identifierade avvikelser leder inte konsekvent till att åtgärds- och handlingsplaner tas fram.

- ▶ Åtgärdsplaner tas inte fram i tid och genomförs inte i tillräcklig utsträckning.
- ▶ Hälso- och sjukvårdsnämndens ansvar för den interna kontrollen är inte tydlig. Nämnden fastställer t.ex. inte en internkontroll med utgångspunkt från en upprättad riskanalys.

Rekommendationer

Mot bakgrund av det som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer.

- ▶ Landstingsstyrelsen bör definiera vad uppsikten innebär.
- ▶ Utforma en strategi för genomförandet av landstingsstyrelsens uppsikt. Av strategin bör det framgå:
 - ▶ Vad uppsikten ska inriktas mot och hur den ska genomföras.
 - ▶ Vilken information som behövs från verksamheterna för att fullgöra uppsikten.
 - ▶ Hur informationen ska samlas in och återföras till landstingsstyrelsen.
- ▶ Omfattningen av landstingsstyrelsens uppsiktsansvar bör framgå av landstingsstyrelsens reglemente.
- ▶ Överväg om landstingsstyrelsen årligen till fullmäktige ska redovisa hur uppsikten har fullgjorts.
- ▶ Hälso- och sjukvårdsnämndens ansvar för den interna kontrollen måste bli tydlig.
- ▶ Åtgärda de svagheter som har identifierats i styr- och planeringsprocessen.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Av kommunallagen framgår att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av landstingets angelägenheter men också ha uppsikt över övriga nämndernas samt företags (sådana som avses i 3 kap. 17 och 18 §§) verksamhet.

Nya regler har införts i kommunallagen fr.o.m. 2013 om en förstärkt uppsiktsplikt över de kommunala företagen. Förändringen innebär att landstingsstyrelsen i årliga beslut dels ska bedöma verksamheten i förhållande till det ändamål som fullmäktige bestämt, dels verksamheten i förhållande till de kommunala befogenheterna.

För att den landstingskommunala verksamheten sammantaget ska ha förutsättningar att bli effektiv måste uppsikten fullgöras på ett ändamålsenligt sätt. Under 2012 och nu även under 2013 har HSN inte kunnat bedriva sin verksamhet inom de ekonomiska ramar som fullmäktige anvisat i samband med beslut om årsbudget. Avvikelsen 2012 hanterades på så sätt att landstingsfullmäktige beslutade att nämnden fick redovisa ett underskott. Under 2013 har landstingsfullmäktige beslutat att utöka nämndens ram vid två tillfällen. En väsentlig fråga i sammanhanget är hur landstingsstyrelsen har agerat utifrån sin uppsiktsplikt. Har den utövats i enlighet med kommunallagens bestämmelser? Landstingets revisorer har gjort bedömningen att det är väsentligt att genomföra en granskning för att få ett underlag för en bedömning av hur uppsikt utövas.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma om landstingsstyrelsen utövar uppsikt i enlighet med kommunallagens bestämmelser samt om den uppsikt som utövas är effektiv. Inom ramen för granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har landstingsstyrelsen definierat vad uppsiktsplikten innebär och hur den ska genomföras?
- ▶ Hur utövar landstingsstyrelsen sin uppsikt över landstingets nämnder, bolag, stiftelser och föreningar?
- ▶ Utövar styrelsen en tillräcklig och effektiv uppsikt?

1.3. Avgränsning

Granskningen omfattar Landstingsstyrelsen och Hälso- och sjukvårdsnämnden.

1.4. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier kan ofta hämtas från lagar och förarbeten, föreskrifter och interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut.

I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen
- ▶ Landstingsstyrelsens reglemente

1.5. Metod

Granskningen har genomförts med stöd av intervjuer samt en genomgång av relevanta dokument. Intervjuer har genomförts med följande funktioner:

- ▶ Landstingsstyrelsens ordförande och 2:e vice ordförande
- ▶ HSN:s ordförande
- ▶ Landstingsdirektör
- ▶ Ekonomidirektör
- ▶ Förvaltningschef, Primärvården
- ▶ Förvaltningschef, Blekingesjukhuset

2. Förutsättningar för uppsikten

2.1. Uppsikt enligt kommunallagen

Av 6 kap 1§ kommunallagen (KL) framgår att landstingsstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av landstingets angelägenheter samt ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.

Landstingsstyrelsens uppsiktsplikt innebär att den måste utöva sin kontrollfunktion även om det inte finns någon konkret anledning till granskning. Landstingsstyrelsen bestämmer själv formerna för hur tillsynen ska gå till. Exempelvis kan den bestå i krav på kontinuerliga ekonomiska rapporter, stickprovsvisa granskningar etc. Kommunallagen och dess förarbeten ger inga tydliga anvisningar om uppsiktens innehåll, utformning och genomförande. Uppsiktsplikten är dock ett ansvar som vilar på hela landstingsstyrelsen. I princip har varje ledamot i styrelsen ansvar för att hålla sig informerad om de frågor som kan påverka landstingets utveckling och dess ekonomiska ställning.

Samtidigt är det viktigt att vara medveten om att kommunallagen inte ger styrelsen några "extrema" maktmedel. Uppsikten måste i princip anses vara begränsad till en rätt att göra påpekanden, lämna råd och anvisningar samt, om det är nödvändigt, se till att fullmäktige i sin egenskap av högsta beslutande organ ingriper.

Det finns inget hinder att ledamöter i landstingsstyrelsen också är ledamöter i en annan nämnd. Detta trots att de därigenom i praktiken kan sägas delta i en kontroll av sin egen funktion i bolaget eller nämnden. Landstingsstyrelsen kan dock inte uppfylla sin uppsiktsplikt genom att dess ledamöter också är ledamöter i styrelsen för ett kommunalt bolag eller ledamöter i en annan nämnd.

Landstingsstyrelsen ska även ha uppsikt över verksamheten som bedrivs av landstingskommunala företag som avses i 3 kap. 17 och 18§§ KL. Sedan 2013 gäller dessutom en förstärkt uppsiktsplikt över de kommunala bolagen. Den innebär att landstingsstyrelsen i ett årligt beslut dels ska bedöma verksamheten i förhållande till det ändamål fullmäktige har fastställt, dels verksamheten i förhållande till de kommunala befogenheterna.

2.2. Krav på uppsiktens utformning

Av vad som framgått ovan så reglerar inte kommunallagen hur styrelsen ska utforma sin uppsikt över övriga nämnder. Det är i princip upp till varje styrelse att själv skapa ändamålsenliga former för uppsiktens genomförande. Ett krav är dock att uppsikten ska utövas fortlöpande.

När det gäller landstingsägda bolag har det i kommunallagen fr.o.m. 2013 skett en viss reglering av vad uppsikten ska inriktas på.

I en PM angående uppsiktsplikten tolkar SKL:s jurister att omfattningen av uppsikten *"främst handlar om att göra en övergripande granskning av verksamheternas legalitet, effektivitet, budgetstyrning och ekonomi i stort, dvs en uppsikt som bör vara likformig och normalt inte omfatta detaljer.*

2.3. Kriterier för uppsikt

Vissa generella krav på uppsiktens genomförande kan definieras med utgångspunkt ifrån förarbeten och kommentarer till kommunallagen. Landstingsstyrelsen måste för att på ett effektivt sätt kunna leda och samordna förvaltningen av landstingets angelägenheter ha uppsikt över nämndernas och de kommunala företagens genomförande av sina respektive uppdrag och av styrelser/nämnders styrning och kontroll. Ett generellt krav är att uppsiktsplikten måste kunna genomföras på ett medvetet, förebyggande och kontinuerligt sätt.

För att landstingsstyrelsen ska kunna fullfölja sin uppsikt på ett tillfredställande sätt behöver begreppet uppsikt definieras avseende vad den omfattar och hur den ska genomföras. Nedan följer några grundläggande förutsättningar som har definierats av EY som utgångspunkt för bedömning av hur uppsikten utövas.

- ▶ Landstingsstyrelsen har klargjort vad uppsikten innebär och vad den i huvudsak ska omfatta.
- ▶ Landstingsstyrelsen har tydliggjort vilken information som behövs för uppsikten i allmänhet och vilken särskild information som kan behövas från nämnder och bolag.
- ▶ Det finns rutiner för hur nödvändig information regelmässigt ska fångas in samt forum för dialog mellan landstingsledning och berörd nämnd/styrelse.
- ▶ Den information som framkommer till följd av uppsikten analyseras och vid behov vidtas åtgärder.

Ett förhållande som har betydelse för uppsiktens utformning och genomförande är den styrmodell som tillämpas i landstinget. Det finns sannolikt ett positivt samband mellan tydliga och genomtänkta förutsättningar för styrning, uppföljning och kontroll av den landstingskommunala verksamheten och möjligheten att upprätthålla en effektiv uppsikt. Exempel på generella förutsättningar som kan underlätta genomförandet av landstingsstyrelsens uppsikt är följande:

- ▶ Det finns en ändamålsenlig och effektiv modell för styrning och uppföljning i landstinget.
- ▶ En gemensam och relevant modell för intern kontroll har införts och tillämpas av styrelser och nämnder.
- ▶ Nämnderna har ett tydligt uppdrag ifrån fullmäktige.
 - ▶ Det framgår av reglementet vad nämnderna ska ansvara för.
 - ▶ Det framgår av mål, målprogram, policies m.m. vad nämnderna ska uppnå.
- ▶ Nämnderna har tagit emot och tolkat uppdraget i sin helhet och omvandlat det till genomförbara åtaganden som i sin tur beskrivs i nämndernas verksamhetsplaner.
- ▶ Nämndernas avvikelsehantering är effektiv (både förebyggande och avhjälpande).
- ▶ Nämnderna har system och verktyg för styrning, ledning, uppföljning och intern kontroll av verksamheten
 - ▶ Nämnderna tillämpar dessa system och verktyg
- ▶ Nämnderna redovisar i samband med uppföljningar hur uppdraget har genomförts, tillsammans med resultaten, i förhållande till t ex mål, budget och uppdrag.

2.4. Kommentarer

En särskild förutsättning vad gäller kravet på att landstingsstyrelsen ska utöva uppsikt över övriga nämnder m.fl. är att det inte finns tydliga utgångspunkter för uppsikten i de förarbeten som har legat till grund för bestämmelsens införande i kommunallagen. I och med detta har inte landstingsstyrelsen ett tydligt stöd för hur uppsikten ska utformas och genomföras. Uppsikten är ett medel för att landstingsstyrelsen på ett effektivt sätt ska kunna leda och samordna hela den landstingskommunala verksamheten. Ett övergripande syfte är därvid att övervaka att nämndernas verksamhet bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt, att lagar och förordningar följs och att medlen används effektivt.

För att kunna leva upp till kraven på uppsikten är det nödvändigt att landstingsstyrelsen tydligt definierar vad uppsikten innebär och att den genomförs på ett medvetet sätt.

3. Förutsättningar för uppsikt i Landstinget Blekinge

3.1. Organisation, roller och ansvar

3.1.1. Landstingsstyrelsen

I reglementet för landstingsstyrelse och nämnder framkommer att landstingsstyrelsen ska leda, styra och samordna förvaltningen av landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämndernas verksamhet. Uppsiktsansvaret gäller även verksamheten som bedrivs i hel- eller delägda bolag, stiftelser, gemensamma nämnder och kommunalförbund.

Vidare framgår av reglementet att landstingsstyrelsen ska ange riktlinjer, föreskrifter samt utarbeta nödvändiga policyn i sitt arbete med att hålla samman landstingets organisation. Styrelsen ansvarar för upprättande av mål, budgetförslag och bestämmelser när övriga nämnder senast ska lämna sina budgetförslag, del- och årsbokslut till styrelsen. Landstingsstyrelsen får begära in yttranden och upplysningar, som behövs för att kunna utföra sin uppgift, från övriga nämnder, styrelser, beredningar.

Landstingsstyrelsen ska uppmärksamt följa de förhållanden som kan inverka på utvecklingen av den verksamhet som bedrivs eller finansieras av landstingets nämnder och företag samt landstingets samlade ekonomiska ställning. Styrelsen svarar inför fullmäktige att landstinget har en god ekonomisk hushållning, vilket innebär ett planerings- och uppföljningsansvar för landstingets totala resursutnyttjande, samt att verksamheterna bedrivs effektivt och efter fastställda mål.

3.1.2. Nämndorganisationen och förvaltningar

I landstingets politiska organisation ingår förutom landstingsstyrelsen; hälso- och sjukvårdsnämnden (HSN), folkhögskolenämnden, förtroendenämnden och samverkansnämnden Blekinge. Vidare har landstinget tillsammans med Landstinget Kronoberg en gemensam samverkansnämnd. Landstinget Blekinge är också delägare i ett par aktiebolag (Regionteatern Blekinge och Almi), medlem i Region Blekinge samt en av huvudmännen för stiftelsen Blekinge museum. Enligt ordförande för landstingsstyrelsen pågår ett arbete med att ta fram förslag till en förändrad nämndorganisation. Syftet med förändringen är att stärka landstingsstyrelsens uppsikt över samtliga verksamhetsområden genom att renodla nämndernas uppdrag. Förslaget beräknas vara klart april 2014 och om fullmäktige tillstyrker förslaget så införs den nya organisationen fr.o.m. nästa mandatperiod.

Hälso- och sjukvårdsnämnden har uppdraget att styra och finansiera landstingets hälso-, sjukvård och tandvård. HSN har dock för 2013 inte av fullmäktige anvisats en egen budget eller ekonomisk ram. Fullmäktige fördelar landstingets budgets ekonomiska ramar direkt till förvaltningarna som ingår i nämndens ansvarsområde; Blekingesjukhuset, Psykiatri och habilitering, Folk tandvården och den offentliga primärvården. I styrprocessen för 2013 ingår inte heller att HSN fastställer ett åtagande i form av en verksamhetsplan. Landstingsdirektören har det övergripande ansvaret för landstingets produktion och för det administrativa stödet till landstingets politiska organ. Landstingsdirektören ansvarar för en politiskt fastställd vision och att strategiskt prioriterade områden och mål får genomslag i verksamheten.

I landstingsstyrelsens delegationsordning, beslutad mars 2011, uppdras landstingsdirektören att leda landstingets verksamhet. Landstingsdirektören ska utarbeta förslag till budget och landstingsplan utifrån landstingsstyrelsens anvisningar. Vidare följa upp resultatet av landstingets verksamhet och kontrollera att kostnaderna står rimligt i förhållande till utförda prestationer. Landstingsdirektören har delegation från landstingsstyrelsen och förvaltningschefernas delegation utgår ifrån hälso- och sjukvårdsnämnden. Utöver delegation av arbetsmiljö har landstingsdirektören ingen formellt reglerad roll i förhållande till hälso- och sjukvårdsnämnden.

3.2. Styr- och planeringsprocessen

Landstingsplanen som fastställts för mandatperioden revideras vid behov av fullmäktige i juni. Samtidigt tas en preliminär finansplan med budget innehållande årliga uppdrag till styrelser och nämnder. Landstingsdirektören utarbetar därefter förslag på mål och mått för nämnder och förvaltningar.

Styrelser och nämnder ska fastställa verkställighetsplaner och en slutlig resursfördelning till verksamheterna efter det att fullmäktige fastställt budgeten. Verkställighetsplanerna ska tas fram i nära dialog mellan politiker, tjänstemän och verksamhetsföreträdare. De ska innehålla de av kommunfullmäktiges och av landstingsdirektören framtagna mål och mått nedbrutna för verksamheten. Nytt fr.o.m. 2014 är att landstingsstyrelsen och HSN för sin egen del ska fastställa verksamhetsplaner.

Landstinget har inte fastställt regler eller principer för ekonomistyrning. I landstingets budget för 2013 framgår dock att beslutade budgetramar ska hållas.

Uppföljningen av verksamhet och ekonomi ska ske genom månatlig¹ rapportering (månadsbokslut), delårs- och årsbokslut. Månadsbokslut och delårsbokslut rapporteras till landstingsstyrelsen. Landstingsfullmäktige tar del av delårs- och årsbokslut.

3.3. Internkontrollplan

Landstingsfullmäktige beslutade i maj 2009 om en särskild plan för uppföljning av den interna kontrollen inom landstingets verksamheter. Under januari 2013 antog landstingsstyrelsen en internkontrollplan för landstinget. Förvaltningarna gavs samtidigt i uppdrag att ta fram interna kontrollplaner för sina respektive verksamheter. Interna kontrollplanerna ska säkerställa att politiska mål, policydokument och övriga ambitioner för verksamhet och ekonomi uppfylls samt att rutiner, processer och system är tillförlitliga och effektiva. Landstingsstyrelsen beslutar om obligatoriska kontrollområden för verksamheten. HSN har inte fastställt en internkontrollplan för den verksamhet som bedrivs inom nämndens område.

¹ Månadsbokslut tas inte fram för januari, juni och december.

Förvaltningarna ska därutöver ta fram egna områden för internkontroll. Förvaltningscheferna ansvarar för att väsentlighets- och riskbedömningar genomförs och dokumenteras som grund för planering, prioritering och uppföljning av den interna kontrollen. Av internkontrollplanen ska det framgå vem som ansvar, hur ofta och med vilken metod kontrollen ska genomföras. Det finns en framtagna modell för arbetet i tillämpningsanvisningarna för intern kontroll.

I landstingets övergripande interkontrollplan 2013 framgår att de obligatoriska kontrollområdena är utanordning av lön, bisysslor, intäktssäkring, externa avtal samt politiskt fattade beslut.

3.4. Dialog och uppföljning

Dialogmöten infördes 2013. Dessa möten sker mellan landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämndens, samverkansnämndens och folkhögskolenämndens presidium. Mötena hålls efter delårsboksluten för att gå igenom måluppfyllelse och eventuella avvikelser. Inom ramen för tjänstemannaorganisationen genomförs inför kommande budgetår dialoger mellan förvaltningsledningar och landstingets tjänstemannaledning. I dessa dialoger behandlas bl.a. senaste bokslut, resultat av omvärldsbevakning, kommande planperiod, uppdrag m.m. Verksamhetsdialogerna genomförs både under våren och hösten. I samband med verksamhetsdialogerna identifieras bl.a. respektive förvaltnings utmaningar och problem.

Landstingets ledningsgrupp träffas varannan vecka för att diskutera följsamheten mot mål, avvikelser för verksamhet och ekonomi.

3.5. Ekonomiskt utfall 2013 - Hälso- och sjukvårdsnämnden

3.5.1. Utgångspunkt

I detta avsnitt sammanfattas i korta drag hur utvecklingen av ekonomin har utfallit under 2013 för Blekingessjukhuset och för primärvården.

3.5.1. Blekingesjukhuset

Blekingesjukhuset redovisade redan under februari 2013 ett prognostiserat underskott på 80,2 mnkr för 2013. I delårsbokslutet april prognostiserades underskottet till 84,3 mnkr. Förvaltningen erhöll i juni 45 mnkr budgetkompensation av landstingsfullmäktige. Trots kompensationen uppgick prognosavvikelsen i delårsbokslut augusti till 39,3 mnkr. Landstingsfullmäktige beslutade vid sammanträdet 23 september att tilldela ytterligare 40 mnkr i budgetförstärkning till förvaltningen. Sammanlagt har Blekingesjukhuset erhållit 92 mnkr i budgetkompensation för 2013 inklusive 7 mnkr för att klara kömiljarden för att klara sommarbemanningen. Blekingesjukhuset redovisade efter budgetkompensationer ett positivt resultat på 0,3 mnkr för 2013.

Förvaltningens interna kontrollplan, som beslutades februari 2013, har inte utökats med några kontrollmoment utöver de som ryms inom landstingets övergripande internkontrollplan. Denna anses täcka identifierade riskområden för Blekingesjukhuset.

3.5.2. Primärvårdsförvaltningen

Primärvårdens månadsbokslut för februari 2013 redovisades 6,7 mnkr i underskott. I delårsbokslutet för maj prognostiserades underskottet för 2013 till 6,7 mnkr och 3 mnkr i delårsbokslut

september. Underskottet blev 1,9 mnkr vid årsbokslut 2013. Budgetavvikelsen fördelas mellan anslagsfinansierade verksamhetens överskott på 0,5 mnkr och offentliga hälsovalets underskott på 2,4 mnkr.

Primärvårdens internkontrollplan 2013, som beslutades i februari, har inte kompletterats med ytterligare kontrollmoment utöver de som finns i den landstingsövergripande internkontrollplanen.

3.5.3. Bedömning

I enlighet med vad revisorema har konstaterat i tidigare granskningar finns en viss otydlighet beträffande HSN:s ansvar. I nämndens reglemente framgår inte i klartext att nämnden ansvarar för den verksamhet som bedrivs av förvaltningarna inom hälso- och sjukvården. Fullmäktige beslutar inte heller om att fördela resurser till nämnden i form av ekonomiska ramar. Både ur ett styrnings- och uppsiktsperspektiv är det angeläget att hälso- och sjukvårdsnämndens uppdrag blir tydligt och att nämnden tilldelas en budget för att genomföra sitt uppdrag.

Ytterligare en oklarhet gäller HSN:s ansvar för den interna kontrollen. Enligt kommunlagen så har respektive nämnd ansvar för att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten i övrigt bedrivs på ett tillfredsställande sätt. Landstingsstyrelsen har beslutat om en internkontrollplan och givit förvaltningarna i uppdrag att ta fram interna kontrollplaner och redovisa dessa till landstingsstyrelsen. Varje nämnd/styrelse är skyldig att ha en intern styrning och kontroll som med rimlig säkerhet leder till en hög måluppfyllelse och en godushållning med resurserna. Av kommentarerna till kommunallagen framgår att syftet med den interna kontrollen är att bidra till att ändamålsenlighet i verksamheten stärks och att verksamheten bedrivs effektivt och säkert. Förhållandet att nämnden inte har fastställt en internkontrollplan inom sitt område baserad på en riskanalys är otillfredsställande. En konsekvens av detta blir att det ställs högre krav på att landstingsstyrelsen har en aktiv och effektiv uppsikt i förhållande till nämnden.

När det gäller landstingets styr- och uppföljningsprocess konstateras att det pågår ett arbete med att utveckla och förbättra den. Exempel på förbättringar som skett gäller tydliggörandet av uppdragen genom mål och mått samt införandet av verkställighetsplaner. Fr.o.m. 2014 ska landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden även besluta om verksamhetsplaner. De dialoger som förekommer både på den politiska nivån och tjänstemannanivån är positiva inslag i styrprocessen. För att styrningen ska ha förutsättningar att bli effektiv finns det dock fortsatta behov av att utveckla modellen för styrning och uppföljning.

I den granskning som gjordes under 2013 av budgetprocessen konstaterades bl.a. att beredningen av budgeten inte hade resulterat i en budget som uppfattades som realistisk (gäller i första hand Blekingssjukhuset). Utrymmet för dialog var också under processen relativt begränsad. Det saknades ändamålsenliga anvisningar för genomförandet av budgetarbetet inom verksamheten. Vid upprättandet av budget beaktades inte alla förändringskrav, vilket har medfört att tillräckliga åtgärder inte vidtas i tid för att hålla budgeten. Hanteringen av budgetavvikelser under inledningen av verksamhetsåret fungerade inte heller på ett tillfredsställande sätt. Avvikelser som framkommer i uppföljningen ledde inte konsekvent till att åtgärds- och handlingsplaner togs fram. Beslut som fattades av HSN blev inte alltid konsekvent genomförda. De åtgärder som nämnden vidtog med avseende på Blekingssjukhuset med syfte att reducera kostnaderna hade en obetydlig effekt. En annan påverkande faktor är att det i landstinget saknas fastställda styrprinciper eller s.k. ekonomistyrprinciper.

Ett konstaterande är att den tillämpade styr- och planeringsmodellen i praktiken ledde fram till att den ursprungliga budgetram, som fastställdes för Blekingesjukhuset, inte kunde hållas. Det kan finnas olika alternativa förklaringar till detta. Det som dock är uppenbart är att resursfördelningen inom ramen för budgetprocessen inte direkt tar hänsyn till produktionsförändringar. Den budget som fastställdes av nämnden för Blekingesjukhuset hade inte säkrats genom riskanalys och en handlingsplan. När sedan avvikelser identifieras fungerar inte avvikelshanteringens på ett tillfredsställande sätt. Dessa förhållanden ställer stora krav på landstingsstyrelsens uppsikt vars yttersta syfte är att bidra till att fullmäktigers beslut genomförs på ett effektivt sätt. Det är då inte tillräckligt att enbart inrikta uppsikten på den information som blir en konsekvens av den ordinarie uppföljningen och av delårsbokslut. Landstingsstyrelsens granskande och kontrollerande funktion måste även inhämta information för att bedöma om nämnderna har förutsättningar att infria sina åtaganden.

Ett konstaterande är att Blekingesjukhuset, efter budgetförstärkningar under året, höll sin budget. Primärvårdsförvaltningen redovisade en viss budgetavvikelse. Ett motiv till de budgetförstärkningarna som har lyfts fram är den produktionsökning som skett under året (och under senare år). Det som dock inte har framkommit är en närmare analys av produktionsökningen. Vad är det för typ av åtgärder som har ökat och ligger ökningen inom ramen för det uppdrag som sjukhuset har.

4. Genomförande av uppsikten

4.1. Landstingsstyrelsens reglemente

Av landstingsstyrelsens reglemente framgår att styrelsen ska ha uppsikt över nämnders verksamhet och även över verksamhet som bedrivs i aktiefolagsform.

4.2. Landstingsstyrelsens uppsikt

Landstingsstyrelsen har inte för egen del närmare definierat vad ansvaret för uppsikten innebär och hur den ska genomföras. Av intervjuerna har framkommit att landstingsstyrelsens uppsikt anses utövas inom ramen för den ordinarie styr- och planeringsprocessen inklusive det interna kontrollarbetet. Ytterligare inslag i uppsikten är de former av dialog och möten som ingår i styr- och uppföljningsprocessen. Den bedömning som framkommer i intervjuerna är att landstingsstyrelsen anses ha en god uppsikt över verksamheten utifrån landstingets ordinarie styrmodell.

Genomgång av landstingsstyrelsens sammanträdesprotokoll 2013 visar att styrelsen tagit del av rapportering av månadsbokslut, delårsbokslut och årsbokslut för HSN:s förvaltningar. Enligt ekonomidirektören har information avseende åtgärder, med anledning av det prognostiserade underskott i Primärvårdsförvaltningen och Blekingesjukhuset, behandlats vid sammanträdena utifrån förvaltningarnas prognoser, som är lagda utifrån framtagna åtgärdsplaner. Styrelsen har vidare varit aktiv i att bereda och föreslå budgetsjusteringar till landstingsfullmäktige.

Förvaltningarnas internkontrollplaner 2012 följdes upp i samband med årsboksluten. Under 2014 ska internkontrollplanerna behandlas som ett eget ärende på landstingsstyrelsen sammanträde i februari. Syftet är att tydliggöra dess betydelse enligt ordförande för landstingsstyrelsen.

4.3. Agerande till följd av uppsikten

Vid genomgång av landstingsstyrelsens protokoll för 2013 framkommer att styrelsen har agerat vid ett antal tillfällen med anledning av den ekonomiska uppföljningen.

- ▶ Vid sammanträdet i april, då månadsrapporten för februari behandlades, beslöt styrelsen att uppmana HSN att återkomma till landstingsstyrelsens sammanträde med en plan för att balansera Blekingessjukhusets bedömda resultat mot budget.
- ▶ När månadsbokslutet för mars hanterades vid sammanträdet i maj beslöt landstingsstyrelsen att HSN:s förslag om åtgärdsplan angående Blekingessjukhuset skulle behandlas i samband med tertiärbokslutet januari – april. Landstingsstyrelsen beslöt också att uppmana HSN att omgående vidta åtgärder angående Blekingessjukhusets ekonomi. Vid sammanträdet hade HSN:s protokollsutdrag (18 april 2013 § 17) bifogats från nämndens behandling av Blekingessjukhusets månadsbokslut för mars. Nämnden hade då beslutat att föreslå landstingsstyrelsen att föreslå landstingsfullmäktiget att tilläggsbudgetera sammanlagt 65 mnkr till Blekingessjukhuset.
- ▶ När landstingsstyrelsen sammanträder i juni beslutar styrelsen att uppmana HSN att fortlöpande redovisa hur nämndens beslutade åtgärder, för att få Blekingessjukhusets ekonomi i balans, genomförs och får avsedd effekt. Vidare beslöt styrelsen att uppdraget skulle redovisas i september. Vid sammanträdet beslutades också att i förhållande till HSN:s begäran om budgetförstärkning föreslå fullmäktige att omfördela 45 mnkr till Blekingessjukhuset. Av ärendebeskrivningen framgår att förutsättningen är att Blekingessjukhuset genomför ålagda besparingar på 20 mnkr. Landstingsstyrelsen har dessutom för avsikt att återkomma med förslag om eventuell förstärkning avseende oförutsedda behov för HSN till landstingsfullmäktige i september.
- ▶ I september beslutar landstingsstyrelsen, med hänvisning till HSN:s beslut i augusti, att föreslå landstingsfullmäktige att tilläggsbudgetera 40 mnkr till Blekingessjukhuset. I ärendebeskrivningen hänvisas till ökad produktion under året som har lett till kostnadsökningar. Någon tydlig redovisning av, hur nämndens beslutade åtgärder för att få Blekingessjukhusets ekonomi i balans genomförs och får avsedd effekt, framgår dock inte av protokollet (beslut av LS i juni).
- ▶ Landstingsstyrelsen beslöt i oktober att uppmana hälso- och sjukvårdsnämnden att säkerställa styrningen av Blekingessjukhuset vad gäller ekonomi och personal.

4.4. Bedömning

Landstingsstyrelsen har i princip definierat att uppsikten utövas inom ramen för den information och det inseeende som följer av landstingets styr- och planeringsprocess. Vår bedömning är att styr- och planeringsprocessen kan vara ett medel för uppsikten. Uppsikten syftar dock till att även granska verksamheternas effektivitet och legalitet som normalt kräver mer information och underlag än vad som framkommer i normala uppföljningen. Ytterligare ett krav på uppsikten är att den måste genomföras på ett proaktivt sätt, d.v.s. att det inte är tillräckligt att basera den enbart på den information som förmedlas i uppföljningsprocessen. Slutsatsen är därför att landstingsstyrelsen måste klargöra vad uppsikten innebär för styrelsen i sin helhet. Styrelsen behöver också klargöra vilken information, redovisning och uppföljning den behöver för att fullgöra sin uppsiktsplikt.

Förutsättningarna för landstingsstyrelsen att följa den ekonomiska utveckling hos hälso- och sjukvårdsnämnden bedöms som förhållandevis goda, genom i första hand den ordinarie budgetuppföljningen. Organisation och genomförande av planerings- och uppföljningsprocessen ger också gynnsamma förutsättningar till ett inseeende i verksamheten. Landstingssty-

relsen saknar samtidigt förutsättningar att i dag på ett meningsfullt sätt bedöma huruvida nämnden genomför sitt uppdrag på ett effektivt sätt eller ej. När det gäller vad uppsikten ska inriktas mot och hur den ska genomföras, beträffande nämnder och övriga organisationers agerande, för att uppfylla de av fullmäktige beslutade styrsignaler, finns det inte motsvarande tydlighet som vid uppsikten av ekonomin.

Baserat på en genomgång av landstingsstyrelsens protokoll kan konstateras att landstingsstyrelsen vid ett antal tillfällen har agerat utifrån den information som har framkommit. Exempel på det är att HSN har uppmanats; att redovisa en plan för att balansera Blekingesjukhusets ekonomi, att vidta åtgärder, att redovisa åtgärder och effekter av dessa, m.m. När sedan HSN beslutat om att föreslå fullmäktige tilläggsbudgeteringar har landstingsstyrelsen ställt sig bakom nämndens begäran. Det har dock inte framkommit att genomförandet av uppsikten har haft förmåga att påverka nämndens åtgärder eller effekterna av åtgärderna. Genom de tilläggsbudgeteringar som sedan gjordes förändrades dock förutsättningarna.

En annan utgångspunkt beträffande uppsikten är att beskriva den utifrån vilket syfte den genomförs. Traditionellt sett är uppsikten inriktad mot att få information om var verksamheten befinner sig i förhållande till givna mål, uppdrag och riktlinjer i avsikt att identifiera avvikelser och om möjligt agera i syfte att korrigera dessa. En annan utgångspunkt för uppsikten är att genomföra den i förebyggande syfte. Inriktningen kan då vara att informera sig om nämnders förutsättningar att genomföra sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt. Områden som i det här perspektivet kan vara av intresse är nämndens möjligheter att via den interna styrningen påverka verksamheten på önskvärt sätt och säkerställa sitt "åtagande" i förhållande till fullmäktige. I huvudsak handlar det om hur nämndens styrning gör det möjligt att uppnå fullmäktiges mål, hålla budgeten och samtidigt bedriva verksamheten på ett kostnadseffektivt sätt. Även den interna kontrollens status är i detta sammanhang ett viktigt område. Den uppsikt som landstingsstyrelsen haft under 2013 av hälso- och sjukvårdsnämnden har inte haft denna inriktning utan har i första hand varit inriktad på den information som framkommit i den ordinarie månadsuppföljningen och i delårsboksluten. Det har i sin tur begränsat möjligheten att genom uppsikten kunna påverka budgethållningen under året.

Ett viktigt område som hittills inte varit föremål för någon egentlig systematisk uppsikt från landstingsstyrelsens sida avser nämndens interna kontroll. En god intern kontroll är en förutsättning för att kunna bedriva en ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet. Uppsikten bör även omfatta hur nämnden arbetar för att säkerställa en tillräcklig intern kontroll.

Relevant information" för att leda och samordna den landstingskommunala verksamheten så att fullmäktiges ändamål med verksamheten uppnås", är själva syftet med uppsikten. För att uppsikten ska bli praktisk möjlig krävs att nödvändig information i huvudsak förmedlas via den ordinarie styr- och uppföljningsprocessen. Denna information måste sedan kompletteras med information som är väsentlig och som inte fångas i tillräcklig grad inom den ordinarie uppföljningen. Detta kan ske via möten, redovisningar, granskningar, m.m.

Det är en grundläggande fråga för att kunna genomföra en ändamålsenlig uppsikt, att landstingsstyrelsen definierar vad som ingår i uppsiktsansvaret, vad som är syftet med uppsikten och vad den ska inriktas mot. För att uppsikten ska kunna genomföras på ett effektivt sätt är det nödvändigt att klargöra vad den ska inriktas på, vilken information som behövs, hur den ska inhämtas och hur dialogen ska föras. Landstingsstyrelsen bör också definiera hur uppsikten ska integreras i den ordinarie "styr- och ledningsuppgiften".

Utöver vad som följer av landstingets ordinarie styrmodell saknar uppsikten en tydlig inriktning. Slutsatsen är därför att uppsikten inte utövas på ett tillräckligt proaktivt och systematiskt sätt.

5. Svar på revisionsfrågorna

5.1. Svar på revisionsfrågorna

Har landstingsstyrelsen definierat vad uppsiktsplikten innebär och hur den ska genomföras?

Landstingsstyrelsen har inte tydligt definierat vad uppsikten innebär och hur den ska genomföras. Av intervjuerna har framkommit att landstingsstyrelsen bedömer att uppsikten utövas inom ramen för den tillämpade styrmodellen tillsammans med landstingets ramverk för intern kontroll.

Hur utövar landstingsstyrelsen sin uppsikt över landstingets nämnder, bolag, stiftelser och föreningar?

Uppsikten utövas inom ramen för ordinarie styr- och planeringsprocess samt genom det interna kontrollarbetet. Uppföljning av verksamheten och ekonomin sker genom månads-, de-lårs-, och årsbokslut.

Utövar styrelsen en tillräcklig och effektiv uppsikt?

Styr- och planeringsprocessen tydliggör vilken information som ska inhämtas från nämnderna. Det finns rutiner och tillvägagångssätt för hur information ska fångas in kontinuerligt samt forum för dialog mellan landstingsstyrelsen och nämnder. Enbart den information som framgår av styr- och uppföljningsprocessen är dock inte tillräcklig för en effektiv uppsikt.

Karlskrona den 18 mars 2014

Gunnar Uhlin
EY

Katja Robleto
EY

Källförteckning

- Landstingsplan 2013-2014. Landstinget Blekinge
- Delegationsordning. Landstinget Blekinge, 2011-03-16
- Delårsbokslut april 2013, Blekingesjukhuset
- Delårsbokslut augusti 2013, Blekingesjukhuset
- Delårsbokslut april 2013, Primärvårdsförvaltningen
- Delårsbokslut augusti 2013, Primärvårdsförvaltningen
- Intern kontroll. Landstinget Blekinge, 2013-01-24
- Internkontrollplan Blekingesjukhuset 2013, hälso- och sjukvårdsnämnden. Landstinget Blekinge, 2013-02-17
- Internkontrollplan Primärvårdsförvaltningen, hälso- och sjukvårdsnämnden. Landstinget Blekinge, 2013-02-18
- Månadsbokslut 2013, Blekingesjukhuset. Landstinget Blekinge
- Månadsbokslut 2013, Primärvårdsförvaltningen. Landstinget Blekinge
- Rapport; Granskning av beslut och åtgärder för ekonomi i balans, 2012-03-20, Landstinget Blekinge
- Rapport; Hälso- och sjukvårdsnämnden- från beslut till handling, 2013-02-18, Landstinget Blekinge
- Reglemente för landstingsstyrelsen och nämnder. Landstinget Blekinge, 2012-03-13
- Regelverk för hantering av över- och underskott i primärvårdsverksamheten avseende hälso- och sjukvård samt folkhälsovården. Landstinget Blekinge, 2013-10-05
- Sammanträdesprotokoll, hälso- och sjukvårdsnämnden 2013
- Sammanträdesprotokoll, landstingsfullmäktige 2013
- Sammanträdesprotokoll, landstingsstyrelsen 2013
- Verkställighetsplan 2013, Blekingesjukhuset. Landstinget Blekinge
- Verkställighetsplan 2014, Blekingesjukhuset. Landstinget Blekinge
- Verkställighetsplan 2013, Primärvårdsförvaltningen. Landstinget Blekinge
- Verkställighetsplan 2013, Primärvårdsförvaltningen. Landstinget Blekinge