

Landstingsstyrelsen

Granskning av landstingets arbete, ansvar och uppföljning

På vårt uppdrag har revisionskontoret med hjälp av Capire AB utfört en granskning av om landstingsstyrelsen leder och samordnar förvaltningen av landstingets angelägenheter så att detta leder till att man uppfyller nationella och landstingsinterna regler samt organiseras, planeras och genomförs på ett sätt som ger det resultat som avses och är önskvärt.

Vår sammanfattande bedömning är att landstingsstyrelsen har tillgodosett att det finns en formell styrning i form av policyn och rutiner som, om de tillämpas på rätt sätt, kan leda fram till att landstingets verksamhet bedrivs i enlighet med de mål och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Landstingsstyrelsens arbete är emellertid inte fullt ut ändamålsenligt vilket framförallt visar sig i otydliga prioriteringar inom internkontrollen och osäkerheter om den strategiska tyngden i landstingsstyrelsens styrning av hälso- och sjukvården, landstingets ekonomi och annan kärnverksamhet.

Resultatet av granskningen redovisas i sin helhet i bifogad granskningsrapport.

Nedan följer områden som vi bedömer att landstingsstyrelsen bör utveckla för att förbättra resultatet av arbetet med att bedriva landstingsverksamheten i enlighet med mål och föreskrifter :

- Landstingsstyrelsen bör göra en översyn vilka organisatoriska åtgärder som kan stärka den politiska strategiska styrningen av såväl hälso- och sjukvården som landstingets ekonomi.
- Arbetet med intern kontroll bör förstärkas. Risk- sårbarhets- och väsentlighetsanalyser bör göras återkommande och landstingsstyrelsen bör tydliggöra vilket ansvar som ska utkrävas vid konstaterade avvikelser, till exempel krav på upprättande av handlingsplaner. Även landstingsstyrelsens inre arbete bör följas upp så att optimala förutsättningar för att leda landstingets verksamheter kan tryggas.
- Landstingsstyrelsen bör utveckla en synligare strategisk roll i arbetet för att uppnå de målområden som landstingsfullmäktige har slagit fast.
- Landstingsstyrelsen bör utveckla budgetprocessen för att möjliggöra en tydlig styrning och ge en förtroendefull grund för sitt ansvarsutkrävande gentemot verksamheterna. I nu rådande förhållanden med ekonomisk obalans, redan i ingången av året, försvåras ett reellt ansvarsutkrävande.
- Landstingsstyrelsens styrning av verksamheterna kan stärkas ytterligare genom att redovisningarna - enligt landstingsstyrelsens uppföljningsplan - genomförs med i förväg ställda frågor som har sin utgångspunkt i styrelsens uppföljningsansvar.

- Uppföljningen av delegationer bör stärkas genom att införlivas i landstingsstyrelsens internkontrollplan.

Vi emotser senast den 17 november 2014 en redovisning av vilka åtgärder som landstingsstyrelsen vidtar eller avser vidta med anledning av granskningsresultatet.

För Jämtlands läns landstings revisorer


Mona Nyberg
Ordförande


Annelie Bengtsson
Vice ordförande

Bilaga

Rapporten: Granskning av **landstingets arbete, ansvar och uppföljning.**

Kopia till

Fullmäktiges presidium
Landstingsdirektören
Bitr. landstingsdirektören

Granskning av landstingsstyrelsens arbete, ansvar och uppföljning

September 2014
Dag Boman
Pia Lidwall
Mari Månsson
Håkan Torngren

Innehåll

1	<u>SAMMANFATTNING</u>	3
2	<u>GRANSKNINGENS SYFTE OCH GENOMFÖRANDE</u>	5
2.1	BAKGRUND OCH SYFTE	5
2.2	UPPDRAGETS GENOMFÖRANDE	5
3	<u>FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR LANDSTINGSSTYRELENS STYRNING</u>	6
3.1	LANDSTINGSSTYRELENS FORMELLA ANSVAR	6
3.2	STYRNING OCH UPPFÖLJNING I JÄMTLANDS LÄNS LANDSTING	8
3.3	LANDSTINGETS ORGANISATION	9
4	<u>GRANSKNINGENS DELFRÅGOR</u>	9
4.1	ORGANISATION AV ARBETSUPPGIFTER	9
4.2	RUTINER FÖR EGENKONTROLL	12
4.3	ANSVAR FÖR VERKSTÄLLIGHET OCH ÅTERRAPPORTERING	15
4.4	BESLUTSBEFOGENHETER OCH DELEGATIONER	16
5	<u>SAMMANFATTANDE BEDÖMNINGAR OCH SLUTSATSER</u>	17
5.1	ÖVERGRIPANDE IAKTTAGELSER OCH BEDÖMNINGAR	17
5.2	FÖRBÄTTRINGSOMRÅDEN	18
	<u>BILAGA - INTERVJUPERSONER</u>	19

1 Sammanfattning

I denna rapport redogörs för granskning av landstingsstyrelsens arbete, ansvar och uppföljning. Granskningen har utförts av Capire Consulting AB under perioden juni till augusti år 2014.

Det övergripande syftet med granskningen har varit att undersöka om landstingsstyrelsen leder och samordnar förvaltningen av landstingets angelägenheter så att det uppfyller nationella och landstingsinterna regler samt organiseras, planeras och genomförs på ett sätt som ger det resultat som avses och är önskvärt.

Resultat - övergripande revisionsfråga

Landstingsstyrelsen har enligt vår bedömning medverkat till att det finns policyn och rutiner för att den ska kunna se till att landstingets verksamheter bedrivs i enlighet med de mål och föreskrifter som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Landstingsstyrelsens arbete är emellertid inte fullt ut ändamålsenligt. Så är fallet framförallt med hänsyn till otydliga prioriteringar inom internkontrollen och osäkerheter om den strategiska tyngden i landstingsstyrelsens styrning av hälso- och sjukvården, landstingets ekonomi och annan kärnverksamhet.

Resultat - granskningens delfrågor

Sammanfattande svar på ställda revisionsfrågor är följande:

Har styrelsen organiserat sina arbetsuppgifter på ett ändamålsenligt sätt, bland annat om det finns en ändamålsenlig planering, beredning och uppföljning av ärenden och möten?

Ja, delvis, men det har inte skett fullt ut. Den formella inramningen kring landstingsstyrelsens arbete fungerar väl. Rutiner och policyn finns som medverkar till att en kontinuerlig bevakning och uppföljning av ärenden sker utifrån landstingsstyrelsens ansvar.

Samtidigt finns det frågetecken om organisationen av landstingsstyrelsens breda ansvarsområde, som omfattar politisk ledning av all verksamhet inom landstinget, är ändamålsenlig. En risk med nuvarande modell är att det kan uppstå svårighet att rikta tillräcklig uppmärksamhet mot alla frågor.

Tillämpar landstingsstyrelsen effektiva rutiner för egenkontroll av sitt eget arbete?

Nej. Landstingsstyrelsens arbete med internkontrollen har förbättrats men har fortsatt brister. En brist är att landstingsstyrelsen inte tydliggjort vilket ansvar som ska utkrävas vid konstaterade avvikelser, till exempel krav på upprättande av handlingsplaner. I nu rådande förhållanden med ekonomisk obalans, redan i ingången av året, försvåras samtidigt ett reellt ansvarsutkrävande. Risk-, sårbarhets- och väsentlighetsanalyser bör göras återkommande som grund för fokusering av den interna kontrollen.

Hur säkerställer landstingsstyrelsen sitt revisionsansvar dvs att verkställa de mål och uppdrag som fullmäktige har beslutat om inom de regelverk som gäller för landstingets verksamhet samt hur detta ansvar återrapporteras till fullmäktiga? Finns en tillfredsställande uppföljning/bevakning av att beslut verkställs?

Ja, devis. De arbetsrutiner som tillämpas medverkar till att fullmäktiges beslutade mål följs upp och återredovisas. En brist inom detta område är att landstingsstyrelsen inte tydliggjort vilket ansvar som ska utkrävas eller handlingsplaner som ska upprättas vid konstaterade avvikelser från beslutade mål. Landstingsstyrelsen behöver också utveckla en synligare strategisk roll i arbetet för att uppnå de målområden som landstingsfullmäktige har slagit fast.

Är styrelsens beslutsbefogenheter och tillämpning av dessa tydliga? Finns ändamålsenliga delegationer? Följs dessa upp?

Ja, delegationer och beslutsbefogenheter i landstinget är tydliga. Tillämpningen följer enligt vad som framkommit regelverket. Uppföljningen av delegationer kan stärkas genom att införlivas i landstingsstyrelsens internkontrollplan.

Finns en ändamålsenlig/tydlig fördelning av arbetsuppgifterna och mandat inom styrelsen, gentemot landstingsstyrelsens utskott och mellan styrelsen och tjänstemannaledningen?

Ja, delvis. Roller och ansvar är i formellt hänseende tydliga mellan styrelse och utskott och mellan styrelse och tjänstemannaledning.

Det finns emellertid risker att organisationen inte ger förutsättningar för en tillräckligt djup beredning och analys av de ärenden som ligger på styrelsens bord. Särskilt allvarligt är det om styrelsens handlingskraft urholkas inom den ekonomiska förvaltningen. Det finns även anledning att se över styrelsens ledning av hälso- och sjukvården och vilken roll den intar gentemot tjänstemannaorganisationen.

Förbättringsområden

I anledning av granskning bedömer vi att följande åtgärder är önskvärda:

- Landstingsstyrelsen bör göra en översyn vilka organisatoriska åtgärder som kan stärka den politiska strategiska styrningen av såväl hälso- och sjukvården som landstingets ekonomi.
- Arbetet med intern kontroll bör förstärkas. Risk- sårbarhets- och väsentlighetsanalyser bör göras återkommande och landstingsstyrelsen bör tydliggöra vilket ansvar som ska utkrävas vid konstaterade avvikelser, till exempel krav på upprättande av handlingsplaner. Även landstingsstyrelsens inre arbete bör följas upp så att optimala förutsättningar för att leda landstingets verksamheter kan tryggas.
- Landstingsstyrelsen bör utveckla budgetprocessen för att möjliggöra en tydlig styrning och ge en förtroendefull grund för sitt ansvarsutkrävande gentemot verksamheterna. I nu rådande förhållanden med ekonomisk obalans, redan i ingången av året, försvåras ett reellt ansvarsutkrävande.
- Landstingsstyrelsen bör utveckla en synligare strategisk roll gentemot tjänstemannaorganisationen i arbetet för att uppnå de målområden som landstingsfullmäktige har slagit fast.
- Uppföljningen av delegationer bör stärkas genom att införlivas i landstingsstyrelsens internkontrollplan.

2 Granskningens syfte och genomförande

2.1 Bakgrund och syfte

För 2014 genomförs revisionsverksamheten i Jämtlands läns landsting (JLL) med fokus på ledning och styrning. Revisionen har beslutat att särskilt granska landstingsstyrelsens arbete, ansvar och uppföljning.

Denna granskning syftar till att undersöka om landstingsstyrelsen leder och samordnar förvaltningen av landstingets angelägenheter så att det uppfyller nationella och landstingsinterna regler samt organiseras, planeras och genomförs på ett sätt som ger det resultat som avses och är önskvärt.

Revisionsfrågor är:

- Har styrelsen organiserat sina arbetsuppgifter på ett ändamålsenligt sätt, bland annat om det finns en ändamålsenlig planering, beredning och uppföljning av ärenden och möten?
- Tillämpar landstingsstyrelsen effektiva rutiner för egenkontroll av sitt eget arbete?
- Hur säkerställer landstingsstyrelsen sitt revisionsansvar dvs att verkställa de mål och uppdrag som fullmäktige har beslutat om inom de regelverk som gäller för landstingets verksamhet samt hur detta ansvar återrapporteras till fullmäktiga?
- Finns en tillfredsställande uppföljning/bevakning av att beslut verkställs?
- Är styrelsens beslutsbefogenheter och tillämpning av dessa tydliga?
- Finns ändamålsenliga delegationer? Följs dessa upp?
- Finns en ändamålsenlig/tydlig fördelning av arbetsuppgifterna och mandat inom styrelsen, gentemot landstingsstyrelsens utskott och mellan styrelsen och tjänstemannaledningen?

Granskningen är avgränsad till att omfatta landstingsstyrelsen.

Revisionskriterier är:

- Kommunallagen
- Landstingsstyrelsens reglemente
- Landstingsstyrelsens arbetsordning
- Internkontrollreglemente för landstingsstyrelsen

2.2 Uppdragets genomförande

Genomförandet av granskningen har omfattat analys av relevanta dokument. Bland dessa dokument återfinns främst styrdokument för landstinget, protokoll, årsredovisningar och annat uppföljningsmaterial. Djupintervjuer har genomförts med företrädare för landstinget, både politiska ansvariga i landstingsstyrelsen och berörda tjänstemän i landstingets ledning och stab.

Granskningen har genomförts av Dag Boman, uppdragsledare, Pia Lidwall, specialist och Mari Månsson, projektmedarbetare. Håkan Torngren, jurist och kommunalrättsexpert, har biträtt med juridisk analys. Projektet har genomförts i nära samråd med revisionsdirektör Majvor Enström som representant för uppdragsgivaren.

Tjänstemän inom berörda verksamheter har fått möjlighet att faktagranska texter om iakttagelser i rapporten. Arbetet med granskningen har bedrivits under perioden juni till augusti 2014.

3 Förutsättningar för Landstingsstyrelsens styrning

3.1 Landstingsstyrelsens formella ansvar

Landstingsstyrelsens ansvar och uppgifter enligt kommunallagen

Styrelsen har enligt kommunallagen 6 kapitlet en särställning i den kommunala förvaltningen genom att det förutsätts att den har en ledande och samordnande roll. Styrelsen har även en uppsiktsplikt och förutsätts av lagstiftaren skaffa sig en överblick över hela kommunalförvaltningen¹.

Av kommunallagen framgår vidare att styrelsen får begära in yttranden och upplysningar från andra nämnder, beredningar eller anställda i landstinget som behövs för att styrelsen ska kunna uppfylla sina uppgifter². Styrelsen har en skyldighet att utöva löpande tillsyn och måste utöva sin kontrollfunktion i någon omfattning även om det inte finns någon konkret anledning till granskning³.

Enligt 6 kap. 4§ kommunallagen åligger det styrelsen särskilt att

- 1. bereda eller yttra sig i ärenden som skall handläggas av fullmäktige med de begränsningar som framgår av 5 kap. 29-32 §§,*
- 2. ha hand om den ekonomiska förvaltningen,*
- 3. verkställa fullmäktiges beslut, och*
- 4. i övrigt fullgöra de uppdrag som fullmäktige har lämnat över till styrelsen.*

Styrelsen får inte förbigås vid beredningen av fullmäktiges ärenden. Det är ytterst styrelsen som avgör när ett ärende ska tas upp i fullmäktige⁴. Styrelsen har även ansvar för att det finns ett beslutsförslag i varje ärende. Den ekonomiska förvaltningen är primärt ett ansvar för styrelsen.

Ansvar för verkställighet av de beslut som fullmäktige beslutat om ligger på de nämnder som kommunfullmäktige lagt ansvaret på. Ytterst är det styrelsen som har ansvaret för att fullmäktiges beslut verkställs. JLL:s nämndorganisation omfattar förutom landstingsstyrelsen endast patientnämnden. Skrivningarna i 7 § kommunallagen om nämndernas ansvar gäller därför landstingsstyrelsen utan inskränkningar för den absoluta merparten av landstingets verksamhet:

Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt...⁵

¹ 6 kap.1-2 §§ kommunallagen:

1 § Styrelsen skall leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.

2 § Styrelsen skall uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens eller landstingets utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen skall också hos fullmäktige, övriga nämnder och andra myndigheter göra de framställningar som behövs.

² 6 kap. 3 § kommunallagen

³ Kommunallagen med kommentarer och praxis, SKL 2011, sid 400

⁴ Detta gäller bortsett när det enligt lag eller författning finns särskilda tidsfrister.

⁵ 6 kap. 7 § kommunallagen

Enligt SKL:s kommentarer till den nuvarande kommunallagen och dess förarbeten betonas vikten av kontroll och uppföljning idag mer än i äldre lagstiftning. Ett väl fungerande system för intern kontroll inom den kommunala styrningen är därför en nödvändighet. Intern kontroll kan omfatta ansvar, befogenheter, organisation och administrativa rutiner. Centrala begrepp är helhetssyn och risk- och sårbarhetsaspekter. Syftet är att ändamålsenligheten i verksamheten stärks och att den bedrivs effektivt och säkert. Lagen föreskriver dock inte formerna för hur den interna kontrollen ska bedrivas. Det är revisorernas roll att pröva om den kontroll som görs inom nämnderna, inklusive styrelsen, är tillräcklig⁶.

Övriga författningar som rör landstingsstyrelsen

Bland övriga bestämmelser i kommunallagen som berör denna granskning kan nämnas:

- *Fullmäktige skall, för den tid som fullmäktige bestämmer, bland nämndens ledamöter välja en ordförande och en eller två vice ordförande (6 kap. 15 § kommunallagen)*
- *Fullmäktige får bestämma att en nämnd skall ha ett eller flera utskott. Om fullmäktige inte har bestämt något om utskott, får nämnden själv bestämma att utskott skall finnas. (6 kap. 20 § kommunallagen)*
... en nämnds beslutanderätt får delegeras till ett utskott. Ett utskott kan också ha till uppgift att bereda nämndens ärenden... (6 kap. 21 § kommunallagen)
- *En nämnd får uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen eller landstinget att besluta på nämndens vägnar ... (6 kap. 33 § kommunallagen)⁷*

Landstingsinterna regler för landstingsstyrelsen

*Landstingsstyrelsens reglemente*⁸ fastställs av landstingsfullmäktige. Landstingsstyrelsen ska enligt reglementet utföra de uppgifter som föreskrivs i kommunallagen.

Jämtlands läns landstingsstyrelse ska också leda hälso- och sjukvården inom landstinget enligt 10 § hälso- och sjukvårdslagen samt leda folktandvården enligt 11 § tandvårdslagen. Utöver dessa bestämmelser framgår att styrelsen ska arbeta med frågor om folkhälsa. Landstingsstyrelsen handhar även frågor mellan landstinget och dess arbetstagare.

Landstingsstyrelsen ska vidare enligt reglementet bland annat:

- vid varje fullmäktigesammanträde redovisa uppdrag som fullgjorts enligt fullmäktiges delegationsordning
- informera från verksamheten om ärenden som har betydelse för fullmäktiges utövning av sin verksamhetsstyrning (landstingsstyrelsens rapport)
- årligen i en uppföljningsplan ange de områden som styrelsen under året särskilt vill följa

Fullmäktige fastställer även sedan 2013 *internkontrollreglemente* för landstingsstyrelsen⁹. Detta skedde i oktober 2013. Tidigare har ett sådant reglemente inte funnits. Internkontrollreglementet beskriver bland annat vad internkontroll vid JLL omfattar, vilka regler som styr, organisation och uppföljning.

⁶ Kommunallagen med kommentarer och praxis, SKL 2011, sid 406-407

⁷ Områden av följande slag kan inte delegeras enligt 6 kap. 34 § kommunallagen (bland annat):

1. ärenden som rör verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet
2. framställningar eller yttranden till fullmäktige...
3. ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt

⁸ Reglemente för Jämtlands läns landstingsstyrelse 2011-2014, 2014-01-10, Beslutat av landstingsfullmäktige 2014-02-12

⁹ Internkontrollreglemente för landstingsstyrelse, Landstingsfullmäktige 2013-10-22--23

Landstingsstyrelsen ska årligen fastställa en *internkontrollplan* för kommande verksamhetsår och informera fullmäktige om resultatet av genomförda kontroller enligt planen. Styrelsen ska besluta om åtgärder utifrån uppföljningar och avkräva ansvar av landstingsdirektören. Landstingsdirektörens liksom centrums-, stabs-, områdes- och enhetschefers ansvar och uppgifter i anslutning till internkontrollen preciseras i det berörda reglementet. Medarbetare är skyldiga att följa fastställda handlings- och verksamhetsplaner. De ska även rapportera brister i internkontrollen enligt gällande rutiner för avvikelshantering.

3.2 Styrning och uppföljning i Jämtlands läns landsting

Styrning och uppföljning generellt

De centrala styrdokumenterna i landstinget utgörs av policyn och handlingsplaner. I huvudsak arbetar landstinget med fyra typer av planer:

- *Långsiktiga utvecklingsplaner* för olika tematiska frågor med ett tolvårigt perspektiv. De revideras vart fjärde år.
- *Landstingsplanen* med ett treårsperspektiv. Landstingsplanen revideras varje år. Landstingsplanen ägs av och beslutas av fullmäktige. Den innehåller övergripande mål och framgångsfaktorer för den kommande treårsperioden och en övergripande budget för dessa tre år. Framgångsfaktorerna ska peka på vad som behövs för att nå de mål som finns i landstingsplanen.
- *Verksamhetsplaner* med ettårsperspektiv. Dessa förnyas varje år. Landstingsdirektören skapar en verksamhetsplan med mått och mätetal utifrån vision, övergripande mål och framgångsfaktorer. Landstingsdirektörens verksamhetsplan godkänns av landstingsstyrelsen.
- *Landstingsövergripande handlingsplaner* som har olika löptider från ett till flera år. I landstingsdirektörens verksamhetsplan ingår också landstingsövergripande handlingsplaner som ska följas upp av styrelsen och landstingsdirektörens ledningsgrupp.

Verksamhetens resultat följs upp utifrån målsättningar som konkretiseras i landstingsdirektörens verksamhetsplan.

Reguljär uppföljning

Landstingets reguljära uppföljning av verksamhet och ekonomi sker månadsvis, delårsvis i april och augusti i form av delårsbokslut samt för helåret i samband med årsredovisning.

Landstingets handlingsplaner följs upp i samband med delårsboksluten.

Löpande uppföljningsverksamhet

Landstingsstyrelsen ska enligt reglementet för landstingsstyrelsen uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på landstingets utveckling och ekonomiska ställning och göra de framställningar som behövs. I den under 2014 gällande uppföljnings- och internkontrollplanen¹⁰ framgår att styrelsen regelbundet avser att följa upp ärenden med följande rubricering:

- Styrelsens ledning och samordning av förvaltningen
- Frågor som kan inverka på landstingets utveckling och ekonomiska ställning
- Uppsiktsplikt över kommunal verksamhet som drivs i företag och kommunalförbund.

¹⁰ Landstingsstyrelsens uppföljnings- och internkontrollplan 2014 (2014-04-11)

Budgetprocessen

Landstingets budgetprocess startar under hösten år ett för den budget som ska gälla för år tre. Planeringsförutsättningar och mål till landstingsplan och landstingsdirektörens verksamhetsplan tas fram under perioden januari till mars året innan budgeten ska gälla. Enligt budgetprocessen fattar landstingsstyrelsen beslut om förslag till landstingsplan och landstingsdirektörens verksamhetsplan i maj. Landstingsfullmäktige fastställer sedan normalt om landstingsplanen i juni. Eventuell revidering av landstingsplanen beslutas av landstingsfullmäktige i november.

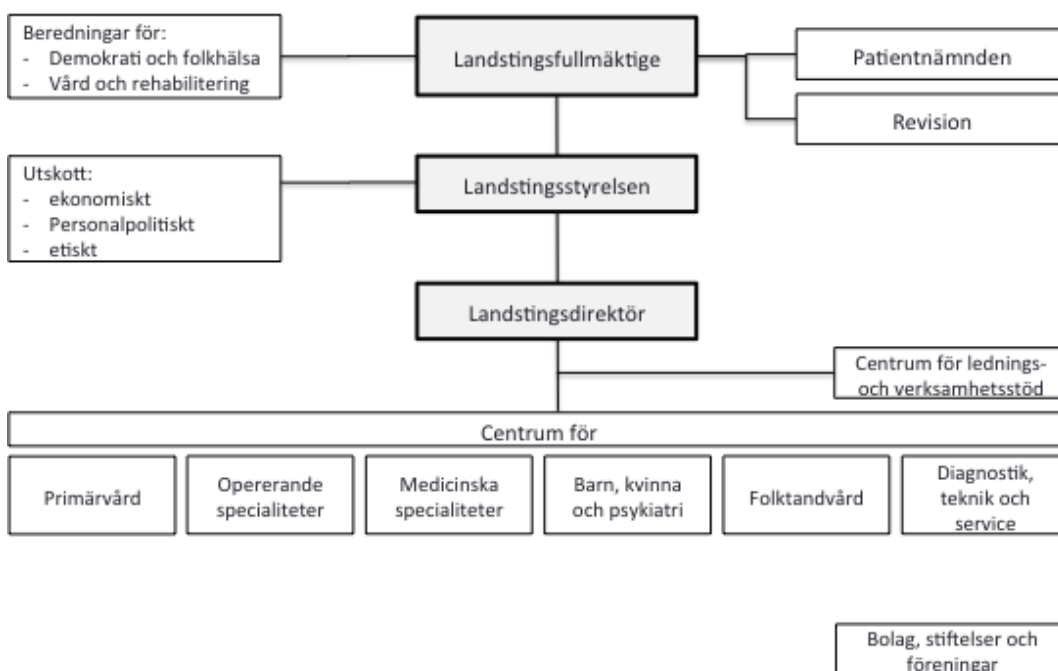
I årliga anvisningar som tas fram i landstinget för budgetarbetet framgår bland annat hur centrumen ska hantera sina detaljerade budgetar.

3.3 Landstingets organisation

Jämtlands läns landstings centrala organisation framgår av nedanstående illustration. Det framgår att landstinget under den period som granskas har följande nämnder:

- Patientnämnden
- Landstingsstyrelsen

Landstingsstyrelsen har tre utskott: ekonomiskt, personalpolitiskt och etiskt utskott.



Revisionen består av revisorer som fullmäktige väljer för en mandatperiod. Fullmäktige utser även två beredningar, nämligen Beredningen för demokrati och folkhälsa samt Beredningen för vård och rehabilitering.

4 Granskningens delfrågor

4.1 Organisation av arbetsuppgifter

I detta avsnitt behandlas revisionsfrågorna:

- *Har styrelsen organiserat sina arbetsuppgifter på ett ändamålsenligt sätt, bland annat om det finns en ändamålsenlig planering, beredning och uppföljning av ärenden och möten?*
- *Finns en ändamålsenlig/tydlig fördelning av arbetsuppgifterna och mandat inom styrelsen, gentemot landstingsstyrelsens utskott och mellan styrelsen och tjänstemannaledningen?*

lakttagelser om landstingsstyrelsens organisation av arbetsuppgifter

Landstingsstyrelsens arbetsuppgifter är såsom framgått i avsnitt 3.1 förtydligade i reglementet för styrelsen. Landstingsstyrelsen ska, förutom att hantera sin lagstadgade plikt att svara för landstingets ekonomiska förvaltning och hålla uppsikt över den samlade verksamheten, verkställa fullmäktiges beslut inom sakområden såsom hälso- och sjukvård, tandvård och folkhälsofrågor. Genom sitt engagemang i Regionförbundet i Jämtland har styrelsen även förväntats följa och driva på utvecklingen i frågor som rör regional utveckling, kollektivtrafik och kultur. Det innebär att styrelsen har ett stort åtagande och förväntas leda verksamheten inom flera omfattande verksamhetsområden.

Rutiner och policys

Ett flertal rutiner och policys har stegvis tagits fram för att organisera en smidig ärendehantering och en fortlöpande uppföljning av verksamheten. Ett viktigt dokument i styrelsens arbete är uppföljningsplanen. Uppföljningsplanen är också styrelsens instrument för genomförande av internkontrollreglementet. Med stöd av uppföljningsplanen struktureras landstingsstyrelsens möten kring ett antal återkommande ärende- och rapporteringspunkter såsom:

- Styrelsens ledning och samordning av förvaltningen
- Styrelsens uppsiktsplikt
- Information från styrelsens utskott
- Landstingsdirektörens rapport
- Månadsrapport

Inom samordningskansliet vid centrum för lednings- och verksamhetsstöd upprättas en så kallad balanslista i vilken samtliga beslut för verkställighet och öppna ärenden är registrerade med uppgifter om ansvarig, tidplan och status. Balanslistan som är tillgänglig för både landstingsstyrelsen och tjänstemannaorganisationen uppdateras en gång i veckan. Ärenden är registrerade i landstingets ärendehanteringssystem.

Alla politiker, särskilt nytillträdna, utbildas regelbundet om regelverket som gäller för styrelsens arbete. En uppdatering sker varje höst.

Aktörer och ansvar

Landstingsstyrelsens dagordning bereds av presidiet. Avstämning mellan landstingsstyrelse och tjänstemannaorganisation sker genom möte mellan landstingsstyrelsens ordförande och landstingsdirektören vid det så kallade måndagsmötet.

Till landstingsdirektörens ansvar hör att svara för tjänstemannaberedning av ärenden som ska behandlas av landstingsstyrelsen och dess utskott samt fullmäktigeberedningarna. Ansvaret innebär bland annat att det inför varje sammanträde ska finnas erforderligt beslutsunderlag i de ärenden som ska behandlas.

Samordningskansliet har fastställt rutiner för dokumenthantering och ärendeberedning¹¹. Sedan 2013 har landstingsdirektören fastställt rutin för upprättande av landstingsövergripande handlingsplan¹².

¹¹ Rutin för dokumenthantering och ärendeberedning, Kanslichef, 2013-03-26

¹² Rutin för upprättande av landstingsövergripande handlingsplan, Landstingsdirektör, 2013-03-12

Landstingsstyrelsens utskott finns till för att ge tillfälle till fördjupad beredning och diskussion i viktiga sakfrågor. Ekonomiutskottet förväntas förutom att förbereda budgetarbetet även bereda andra beslut som har ekonomiska konsekvenser inför behandling i landstingsstyrelsen. Personalpolitiska utskottet genomför månadsvis uppföljning inom personalområdet. Utskottet har delegerats ansvaret för att fatta beslut rörande kollektivavtal och lönepolitiska frågor.

Synpunkter som framkommit vid genomförda intervjuer

Den absoluta merparten av de personer som intervjuats, som omfattar majoritet och opposition i landstingsstyrelsen och tjänstemannaledning, uppger att det regelverk och de rutiner som tillämpas fungerar relativt väl i formellt hänseende. Framförallt upplever respondenterna att uppföljningsarbetet och utövandet av styrelsens uppsiktsplikt utvecklats och stabiliserats under senare tid. Röster finns samtidigt som uttrycker att beredningen av ärenden många gånger tyngs av alla policys och formregler som utgör ett hinder för att rikta fokus mot sakfrågorna. Det stöd som utvecklats vid samordningskansliet, bland annat den nämnda balanslistan, beskrivs som positivt av de intervjuade. De intervjuade menar att det har skett en uppstramning av ärendena vilket känns tryggt. Det sker numera sällan att ärenden kommer för sent och i de fall det händer ges information om ärendets status.

Intervjupersoner menar dock att det i praktiken fortfarande är tungstyrt. Det kan till exempel ta lång tid i organisationen innan ett svar på ett ärende ges.

Landstingsstyrelsens arbete förbereds i presidiet som består av två personer från majoriteten, en person från oppositionen samt landstingsdirektören. Presidiet beslutar om vilken dagordning som ska gälla för styrelsens sammanträde, efter förslag från landstingsdirektören. Ärenden som inte upplevs som färdigberedda lyfts ut från dagordningen och kommer då inte på styrelsens bord. Flera intervjuade politiker efterlyser ökad kvalitet och bättre beslutsunderlag från tjänstemännen. Tjänstemannaledningen är bekant med denna kritik och hanteringen av större ärenden ska framledes ske vid en så kallad kansliberedning där alla stabschefer deltar.

Flertalet anser att ansvarsfördelningen mellan styrelse och utskott liksom mellan styrelse och landstingsdirektör är tydlig. Bland flera intervjuade politiker ifrågasätts dock om den nuvarande politiska organisationen är ändamålsenlig. Landstingsstyrelsens breda ansvar medverkar till att arbetet bedrivs på en alltför övergripande nivå. Styrelsen borde lägga större tyngd på att lösa landstingets ekonomiska obalans menar dessa respondenter.

Innan landstingsstyrelsen har sina sammanträden genomförs ett flertal sammanträden och muntliga genomgångar och avstämningar i de olika utskotten. Det finns synpunkter från de intervjuade om att det blir dubbelarbete och att beslutsprocessen fördröjs.

Det framkommer synpunkter att arbetsklimatet mellan majoritet och opposition inte ger utrymme för dialog. Det anses vidare att arbetet i utskotten i högre utsträckning borde kännetecknas mer av arbetsmöten och då ge utrymme för dialog med djupare diskussioner och kraftsamling. Nuvarande ordning, anser fler intervjuade, ger ingen chans till dialog i verklig mening.

Ansvarsfördelning mellan landstingsstyrelse och tjänstemannaorganisation anses av flertalet intervjuade vara tydlig i formellt hänseende. Däremot menar flera intervjuade att landstingsstyrelsens agerande inte alltid följt den tänkta ordningen. Det gäller framförallt hanteringen av de ekonomiska underskotten. Handlingsplaner för besparingar har avvisats i styrelsen och styrelsen har även tagit initiativ, som till exempel var fallet med inhyrd personal, som inte gavs utrymme för en ändamålsenlig tjänstemannaberedning.

Slutsatser och bedömningar om landstingsstyrelsens organisation av arbetsuppgifter

Vid granskningen har det framkommit att den formella inramningen kring landstingsstyrelsens arbete fungerar väl. Landstingsstyrelsen har utvecklat och tillämpar rutiner och policyn som medverkar till att en kontinuerlig bevakning och uppföljning av ärenden sker utifrån landstingsstyrelsens ansvar. Roller och ansvar är i formellt hänseende tydliga mellan styrelse och utskott och mellan styrelse och tjänstemannaledning.

Landstingsstyrelsens ansvar omfattar politisk ledning av all verksamhet inom landstinget. Vår bedömning är att det finns frågetecken om organisationen är ändamålsenlig med hänsyn till detta breda ansvarsområde. En risk med nuvarande modell är att det kan uppstå svårighet att rikta tillräcklig uppmärksamhet mot alla frågor. Många intervjuade beklagar att organisationen inte ger förutsättningar för en tillräckligt djup beredning och analys av de ärenden som ligger på styrelsens bord. Särskilt allvarligt är det om styrelsens handlingskraft urholkas inom den ekonomiska förvaltningen. Detta har styrelsen uppmärksammat genom att utöka ekonomiutskottets arbetsuppgifter. Den eftersträvade fördjupningen och avlastningen av det ordinarie styrelsearbetet förefaller dock till stor del ha uteblivit. I stället lyfter många fram att det sker ett dubbelarbete och att beredningsprocesserna blir längre.

Vår bedömning är även att det finns anledning att se över styrelsens ledning av hälso- och sjukvården. Dokument och protokoll ger vid handen att den strategiska styrningen här i hög grad sker inom tjänstemannaledet. Landstingsstyrelsens roll i att leda verksamheten mot de av fullmäktige utpekade målsättningarna behöver förtydligas.

Sammantaget ser vi anledning för landstingsstyrelsen att göra en översyn av vilka organisatoriska åtgärder som kan stärka och förtydliga den politiska strategiska styrningen av såväl hälso- och sjukvården som landstingets ekonomi och annan kärnverksamhet.

4.2 Rutiner för egenkontroll

I detta avsnitt behandlas revisionsfrågan: *Tillämpar landstingsstyrelsen effektiva rutiner för egenkontroll av sitt eget arbete?*

lakttagelser om rutiner för egenkontroll

Verktyg för egenkontroll

I avsnitt 3.1 beskrivs vilka styrande dokument som existerar för landstingets egenkontroll. Framförallt avses "Internkontrollreglemente för landstingsstyrelse" som fastställdes av landstingsfullmäktige i oktober 2013 och "Landstingsstyrelsens uppföljnings- och internkontrollplan" där den senaste utgåvan är daterad april 2014. Internkontrollplanen beskriver ett antal åtgärder och kontrollmoment som ska genomföras avseende bland annat:

- Lokalförsörjning och fastighet
- Ekonomi
- Patientsäkerhet
- Medarbetare
- IT
- Ledning och styrning (Detta block avser: lagefterlevnad, implementering av nationella riktlinjer och informationsspridning)
- Säkerhet

Enligt internkontrollreglementet ska det ske regelbunden uppföljning av internkontrollen. Det ska ske genom halvårsvisa rapporter som lämnas till landstingsstyrelsen av landstingsdirektören. En sådan rapportering skedde den 20 - 21 mars 2014. Den innehöll bland annat kommentarer om resultatet av kontrollinsatserna. Landstingsstyrelsen beslutade efter om-

röstning att godkänna uppföljningen av internkontrollpunkterna och att lägga den till handlingarna.

Landstingsdirektörens verksamhetsplan som innehåller konkreta målformuleringar lyfts också fram som viktiga för egenkontrollen. Andra uppföljningsinstrument som av de intervjuade anser vara relevanta för den interna kontrollen är månads-, tertial och årsrapporten. I de senast aktuella års- och tertialrapporterna redovisas exempelvis den egenkontroll som genomförs av landstingets patientsäkerhetsarbete. Den sker genom patientsäkerhetsdialoger, genomgång av avvikelserapporter samt markörbaserad journalgranskning. Internkontrollbegreppet används inte i månadsrapporterna.

Synpunkter som framkommit vid genomförda intervjuer

Från intervjuade politiska företrädare uttrycks tillfredsställelse över att rutinerna inom detta område har utvecklats och förtydligats. Det lyfts även fram att det finns god juridisk kompetens inom tjänstemannaledningen som stöd för uppföljningsarbetet. Dialogen som förs i anslutning till återrapportering och uppföljning har blivit bättre.

Det egna arbetet och arbetsformerna inom landstingsstyrelsen har enligt vad som kommit fram vid granskningen inte varit föremål för utvärdering.

Risk- och sårbarhetsanalys genomfördes av landstingsstyrelsen 2012, men inte därefter, vilket i tidigare granskning lyfts fram som en brist. Enligt uppgift är avsikten att ett sådant arbete kommer att göras under hösten 2014 med sikte på 2015 års internkontrollplan.

Vid tidigare granskningar¹³ från revisionens sida har framförts kritik mot att styrelsens ställningstaganden avseende rapporter och uppföljning inte har antecknats i styrelsens protokoll. En ny rutin som korrigerar denna brist ska nu enligt de intervjuade införas. En genomgång av landstingsstyrelsens protokoll under perioden 2012 till och med juni 2014 ger ringa vägledning om internkontrollens fokus utöver skrivningen "*Landstingsstyrelsen har tagit del av informationen, ställt frågor och fått svar*". Det gäller flertalet ärenden som rapporteras enligt landstingsstyrelsens uppföljningsplan.

Det finns önskemål om att kunna följa ekonomin varje dag för att se utfall på enskild verksamhet. Men tidigast i mars kommer den första ekonomiska prognosen vilket gör det svårare för verksamheterna att planera för förändring.

I sin revisionsberättelse för 2013 skriver Landstingets revisorer: "*Resultatet enligt 2013 års årsredovisning innebär att landstinget för tredje året i rad inte lever upp till kommunallagens krav om ekonomi i balans. Landstinget lever inte heller upp till kommunallagens krav om åtgärdsplan för återställande av underskott från tidigare år*".¹⁴

I en granskning om landstingsstyrelsen utövat en tillfredsställande styrning och ledning mot att landstinget skall nå upp till lagkravet om god ekonomisk hushållning dras följande slutsats. "*Budgeten för gällande planperiod har inte beretts så att den ger bidrag till att en god ekonomisk hushållning uppnås. Budgeten är i praktiken underbalanserad. Verksamheterna går in i verksamhetsåret med stora krav på att hitta åtgärder för att hålla verksamheten inom tilldelade ekonomiska resurser*".¹⁵

¹³ Granskning av landstingsstyrelsens interna kontroll, (REV/25/2012) och Landstingets styrning och insyn i gemensam nämnd, kommunalförbund och samordningsförbund (REV/1/2014)

¹⁴ Revisionsberättelse för år 2013, Landstingets revisorer, Jämtlands läns landsting, 2014-03-24

¹⁵ Granskning av styrning mot en god ekonomisk hushållning, Dnr 10/2012 (Del2), Landstingets revisorer, Jämtlands läns landsting

Rutiner hos andra offentliga organ

En genomgång har gjorts av de arbetsordningar som gäller för landstingsstyrelserna i följande landsting: Halland, Dalarna, Örebro, Jönköping samt Östersunds kommun. Beslut om vilken arbetsordning som ska gälla tas normalt i början av en mandatperiod. Arbetsordningen hos dessa organ är samtidigt ett levande dokument som kan justeras om behoven förändras i organisationen.

Fokus för genomgången har varit vilka beslut och rutiner som finns i dessa landsting när det gäller den ekonomiska förvaltningen. De landsting som ingått i jämförelsen har i varierande grad tydliggjort vad man förväntar sig att styrelsen ska göra när det gäller god ekonomisk hushållning.

- I Dalarnas reglemente anges "att utifrån sitt övergripande uppdrag ska styrelsen tillse att intern kontroll och uppföljning inom landstingets verksamheter fungerar tillfredsställande". Styrelsen har planerings- och uppföljningsansvar för landstingets totala resursutnyttjande samt att olika verksamheter bedrivs effektivt och efter fastställda mål.
- I Örebros arbetsordning står att "landstingsstyrelsen är landstingets högsta verkställande och beredande organ och ska leda, styra, samordna och följa upp förvaltningen av landstingets angelägenheter...". Landstingsstyrelsen ska härvid lämna förslag till fullmäktige främst i ärenden om ... budgetuppföljning och bokslut ...".
- I Hallands arbetsordning skrivs att det ligger i regionstyrelsens ledningsfunktion att bland annat "övervaka att fullmäktiges mål, policy och ekonomi följs, att den löpande förvaltningen bedrivs rationellt och ekonomiskt, att räkenskaperna är rättvisande, att den interna kontrollen är tillräcklig samt beakta möjligheterna till förbättring och utveckling". Uppföljning sker till regionfullmäktige från samtliga nämnder om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.
- I arbetsordningen i Jönköpings län står att landstingsstyrelsen har särskilt att "svara för uppföljning av verksamhetens resultat, kvalitet och resursutnyttjande som årligen sammanfattas i delårsrapporter och en årsredovisning".

Östersunds kommun fokuserar på arbetet för att nå en budget i balans. Av arbetsordningen framgår att det ingår i kommunstyrelsens styrfunktion att "infordra underlag för uppföljning till fullmäktige från samtliga nämnder om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret" samt att "inget överskridande accepteras av någon nämnd eller styrelse. Det är fastställd budget som gäller och varje nämnd/styrelse har ansvar för att detta följs. Om styrelsen upptäcker att ett överskridande av budget är på väg att ske, ska styrelsen omedelbart besluta om åtgärder för att minska kostnaderna".

Slutsatser och bedömningar om rutiner för egenkontroll

Jämtlands läns landsting har i och med fullmäktiges beslut om internkontrollreglemente för landstingsstyrelsen beslutat om grundprinciper och organisation för internkontrollen i landstinget. Landstingsstyrelsen ska enligt reglementet löpande följa upp upprättad internkontrollplan "samt avkräva ansvar för att åtgärder blir genomförda i de fall så krävs."

Vår bedömning är att landstingsstyrelsens arbete med internkontrollen är under utveckling och att förbättringar har skett. Fortfarande finns dock brister. Uppföljningsplanen/internkontrollplanen redogör för många återkommande uppföljningar som ska göras. Protokollen från landstingsstyrelsens sammanträden ger ingen tydlig bild av hur landstingsstyrelsen ställer sig de avrapporteringar som sker. En brist är att landstingsstyrelsen inte tydliggjort vilket ansvar som ska utkrävas vid konstaterade avvikelser, till exempel krav på upprättande av handlingsplaner. I nu rådande förhållanden med ekonomisk obalans, redan i ingången av året, försvåras samtidigt ett reellt ansvarsutkrävande.

Sannolikt skulle internkontrollen få större effekt om den preciserade vilka frågor som ska prioriteras. Risk- sårbarhets- och väsentlighetsanalyser bör göras återkommande.

Även landstingsstyrelsens inre arbete bör följas upp så att optimala förutsättningar för att leda landstingets verksamheter kan tryggas.

4.3 Ansvar för verkställighet och återrapportering

I detta avsnitt behandlas revisionsfrågorna:

- *Hur säkerställer landstingsstyrelsen sitt revisionsansvar dvs att verkställa de mål och uppdrag som fullmäktige har beslutat om inom de regelverk som gäller för landstingets verksamhet samt hur detta ansvar återrapporteras till fullmäktiga?*
- *Finns en tillfredsställande uppföljning/bevakning av att beslut verkställs?*

lakttagelser om ansvar för verkställighet och återrapportering

Landstingsplanen ger uttryck för de mål som landstingsfullmäktige uppdrar till landstingsstyrelsen att verkställa. Målen är samlade under *fyra målområden*:

- Patient
- Medarbetare
- Samhälle
- Verksamhetsresultat

Målen är formulerade på övergripande nivå, exempelvis "Vård efter behov". Till varje övergripande mål finns kopplat "*framgångsfaktorer*", exempelvis: "Helhetsperspektiv" och "Jämlikhet och jämställdhet".

Under de senaste åren har landstingsstyrelsen inte utarbetat en egen verksamhetsplan för hur dessa mål ska förverkligas. Ordningen är i stället att styrelsen godkänner landstingsdirektörens verksamhetsplan som sin egen plan. Direktörens plan för 2014 anger tre övergripande fokusområden:

- Medicinsk kvalitet och patientsäkerhet
- Tillgänglighet
- Ekonomi





Verksamhetsplanen innehåller även mätetal och målvärde kopplade till de övergripande mål som fullmäktige fastslagit. Dessa mätetal redovisas sedan, beroende på mätningens periodicitet, i de löpande månads-, delårs- och årsboksluten.

Som exempel anges nedan hur några av mätetalen för "patient" redovisas i delårsbokslutet för april 2014¹⁶.

¹⁶ Delårsbokslut april 2014, Jämtlands läns landsting

Kommentar till utfallet till och med april 2014:

Det finns möjligt att klara de gulmarkerade målen under året, men det krävs systematiskt arbete.

Mål och målvärde 2014	Utgångsvärde 2013	Utfall 2014-04		Kommentarer till utfallet
100% av invånarna ska få kontakt med primärvården i telefon eller på plats samma dag.		75 % 92 %		75 % för landstingsdriven primärvård 92 % för privata primärvård
100% av invånarna som bedömts behöva läkarkontakt ska erbjudas besök inom högst sju dagar.		87 % 91 %		87 % landstingsdriven primärvård 91 % för privat primärvård
Andel väntande till besök inom 60 dagar ska vara lägst 70 % (kömiljarden).	65 %	71 %		Stort fokus ligger på att klara tillgänglighetsmålen ute i verksamheterna, bägge målen bör klaras under året.
Andel genomförda besök inom 60 dagar ska vara lägst 70 % (kömiljarden).	68 %	68 %		

Motsvarande redovisning återfinns i årsredovisningen för 2013. I årsredovisningen kommenteras även utfallet för de i landstingsplanen preciserade framgångsfaktorerna.¹⁷

I granskningen har följts på vilket sätt landstingsstyrelsen agerat i anledning av landstingets patientsäkerhetsarbete. Under 2013 och 2014 har patientsäkerhetsfrågorna respektive år varit uppe för behandling vid två tillfällen. Vid styrelsens möte i februari 2014 behandlades landstingets patientsäkerhetsberättelse. I berättelsen framgår att landstinget både har styrkor och svagheter i sitt arbete. Styrelsen beslutade att ställa sig positiv till det arbete som görs inom området, bland annat arbetet med vårdskadeutredningar. Frågeområdet aktualiserades åter vid landstingsstyrelsens möte i maj 2014. Efter debatt beslutade styrelsen att kräva *fortsatt intensivt arbete* med att förbättra patientsäkerheten för att undvika vårdskador.

Vid intervjuer om hur det säkerställs att landstingsfullmäktiges beslut verkställs hänvisar många till det ärendeuppföljningssystem som har introducerats. Flertalet gör bedömningen att systemet har blivit tryggare och stabilare.

Från de politiska företrädare som intervjuats lyfter många fram landstingsdirektörens ansvar för att fullmäktiges beslut ska bli verkställda.

Slutsatser och bedömningar om ansvar för verkställighet och återrapportering

Vår bedömning är att de arbetsrutiner som tillämpas medverkar till att fullmäktiges beslutade mål följs upp och återredovisas. En brist inom detta område är att landstingsstyrelsen inte tydliggjort vilket ansvar som ska utkrävas eller handlingsplaner som ska upprättas vid konstaterade avvikelser från beslutade mål.

Vår bedömning är att landstingsstyrelsen behöver utveckla en synligare strategisk roll i arbetet för att uppnå de målområden som landstingsfullmäktige har slagit fast. (Se även slutsatserna under avsnitt 4.1.)

4.4 Beslutsbefogenheter och delegationer

I detta avsnitt behandlas revisionsfrågorna:

- Är styrelsens beslutsbefogenheter och tillämpning av dessa tydliga?
- Finns ändamålsenliga delegationer? Följs dessa upp?

¹⁷ Årsredovisning 2013, Jämtlands läns landsting

Iakttagelser om beslutsbefogenheter och delegationer

Landstingsstyrelsens delegationer från fullmäktige klargörs i reglementet för Jämtlands läns landstingsstyrelse. Landstingsstyrelsen har under de förutsättningar som anges i kommunallagen 6 kap 33-38 §§ rätt att delegera beslutanderätt i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden till ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos landstinget. Delegationsbestämmelser för Jämtlands läns landstingsstyrelse¹⁸ beskriver styrelseledamöternas, utskottens och landstingsdirektörens befogenheter.

Landstingsdirektören har vidaredelegerat beslutsrätt inom tjänstemannaorganisationen enligt särskilt policydokument¹⁹. Landstingsdirektören har även beslutat om en befogenhetsplan som anger den lägsta nivån som besluten får fattas på²⁰.

Av genomförda intervjuer framkommer en generell bild av att delegationsbestämmelserna är tydliga och tillämpas i det dagliga arbetet. Uppföljningar av hur delegationerna fungerat inom tjänstemannaorganisationen har enligt uppgift genomförts med ett positivt resultat.

Med anledning av tidigare ekonomiskt utfall drogs delegationerna tillbaka från enhetscheferna. Det är nu ändrat. Nu ges enhetscheferna ett större ansvar och har fler befogenheter.

Slutsatser och bedömningar om beslutsbefogenheter och delegationer

Vår bedömning är att regleringen av delegationer och beslutsbefogenheter i landstinget är tydliga. Tillämpningen följer enligt vad som framkommit regelverket.

Uppföljningen av delegationer kan stärkas genom att införlivas i landstingsstyrelsens internkontrollplan.

5 Sammanfattande bedömningar och slutsatser

5.1 Övergripande iakttagelser och bedömningar

Den övergripande revisionsfrågan är om landstingsstyrelsen leder och samordna förvaltningen av landstingets angelägenheter så att det uppfyller nationella och landstingsinterna regler samt organiseras, planeras och genomförs på ett sätt som ger det resultat som avses och är önskvärt.

Vid granskningen har det framkommit att det finns både styrkor och svagheter i landstingsstyrelsens genomförande av ställda krav.

Styrkor är bland annat:

- Det finns i allmänhet ett beslutat regelverk som tydliggör roller, ansvar och befogenheter.
- Styrning och uppföljning baseras på landstingsplanen med under året återkommande uppföljningspunkter för styrelsen och återrapportering till fullmäktige.
- Sedan knappt ett år finns ett internkontrollreglemente och landstingsstyrelsen arbetar efter en strukturerad uppföljnings- och internkontrollplan.

Svagheter som noterats i granskningen är bland annat följande:

- Arbetet med internkontrollen har brister så till vida att risk- och väsentlighetsanalys saknas under senare år. Det får till följd att internkontrollarbetet tenderar att bli ofokuserat

¹⁸ Reviderade delegationsbestämmelser för jämtlands läns landstingsstyrelse, Version: 9, Landstingsstyrelsen, 2013-12-10

¹⁹ Landstingsdirektörens delegationsbestämmelser, version 7, Landstingsdirektören, 2013-12-13

²⁰ Landstingsdirektörens befogenhetsplan, version 7, Landstingsdirektören, 2012 -11-28

och mekaniskt. En brist är även att landstingsstyrelsen vid många tillfällen trots konstaterade avvikelser inte gjort ansvarsutkrävande eller beslutat om krav på handlingsplaner.

- Ovanstående punkt får även till effekt att bevakningen av verkställighet av fullmäktiges beslut i många fall inte är tillfredsställande.
- Den politiska organisationen, med hänsyn till det breda ansvar och den stora arbetsbörda som ligger på styrelsen, medför en risk att alla frågor inte får tillräcklig uppmärksamhet.

Sammanfattande bedömningar och slutsatser

Landstingsstyrelsen har enligt vår bedömning medverkat till att det finns policyn och rutiner för att den ska kunna se till att landstingets verksamheter bedrivs i enlighet med de mål och föreskrifter som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Landstingsstyrelsens arbete är emellertid inte fullt ut ändamålsenligt. Så är fallet framförallt med hänsyn till otydliga prioriteringar inom internkontrollen och osäkerheter om den strategiska tyngden i landstingsstyrelsens styrning av hälso- och sjukvården, landstingets ekonomi och annan kärnverksamhet.

5.2 Förbättringsområden

I anledning av granskning bedömer vi att följande åtgärder är önskvärda:

I anledning av granskning bedömer vi att följande åtgärder är önskvärda:

- Landstingsstyrelsen bör göra en översyn vilka organisatoriska åtgärder som kan stärka den politiska strategiska styrningen av såväl hälso- och sjukvården som landstingets ekonomi.
- Arbetet med intern kontroll bör förstärkas. Risk- sårbarhets- och väsentlighetsanalyser bör göras återkommande och landstingsstyrelsen bör tydliggöra vilket ansvar som ska utkrävas vid konstaterade avvikelser, till exempel krav på upprättande av handlingsplaner. Även landstingsstyrelsens inre arbete bör följas upp så att optimala förutsättningar för att leda landstingets verksamheter kan tryggas.
- Landstingsstyrelsen bör utveckla budgetprocessen för att möjliggöra en tydlig styrning och ge en förtroendefull grund för sitt ansvarsutkrävande gentemot verksamheterna. I nu rådande förhållanden med ekonomisk obalans, redan i ingången av året, försvåras ett reellt ansvarsutkrävande.
- Landstingsstyrelsen bör utveckla en synligare strategisk roll gentemot tjänstemannaorganisationen i arbetet för att uppnå de målområden som landstingsfullmäktige har slagit fast.
- Uppföljningen av delegationer bör stärkas genom att införlivas i landstingsstyrelsens internkontrollplan.

Undertecknande

Östersund den 8 september 2014



Dag Boman

Uppdragsledare

Capire Consulting AB

Bilaga – Intervjupersoner

Följande personer har intervjuats eller bidragit med underlag till granskningen:

Thomas Andersson, landstingsstyrelsen

Finn Cromberger, landstingsstyrelsen

Björn Eriksson, landstingsdirektör

Mikael Ferm, centrum för lednings- och verksamhetsstöd

Charlotte Funseth, centrum för lednings- och verksamhetsstöd

Nina Fållbäck-Svensson, bitr. landstingsdirektör

Anna Hildebrand, landstingsstyrelsen

Ann-Marie Johansson, landstingsstyrelsen

Helge Jonsson, centrum för lednings- och verksamhetsstöd

Karin Jonsson, centrum för lednings- och verksamhetsstöd

Mona-Lisa Norrman, landstingsstyrelsen

Inga-Lill Persson, centrum opererande specialiteter

Christer Siwertsson, landstingsstyrelsen

Annika Sörensdotter, centrum för lednings- och verksamhetsstöd

Jonas Törngren, centrum för diagnostik, teknik och service