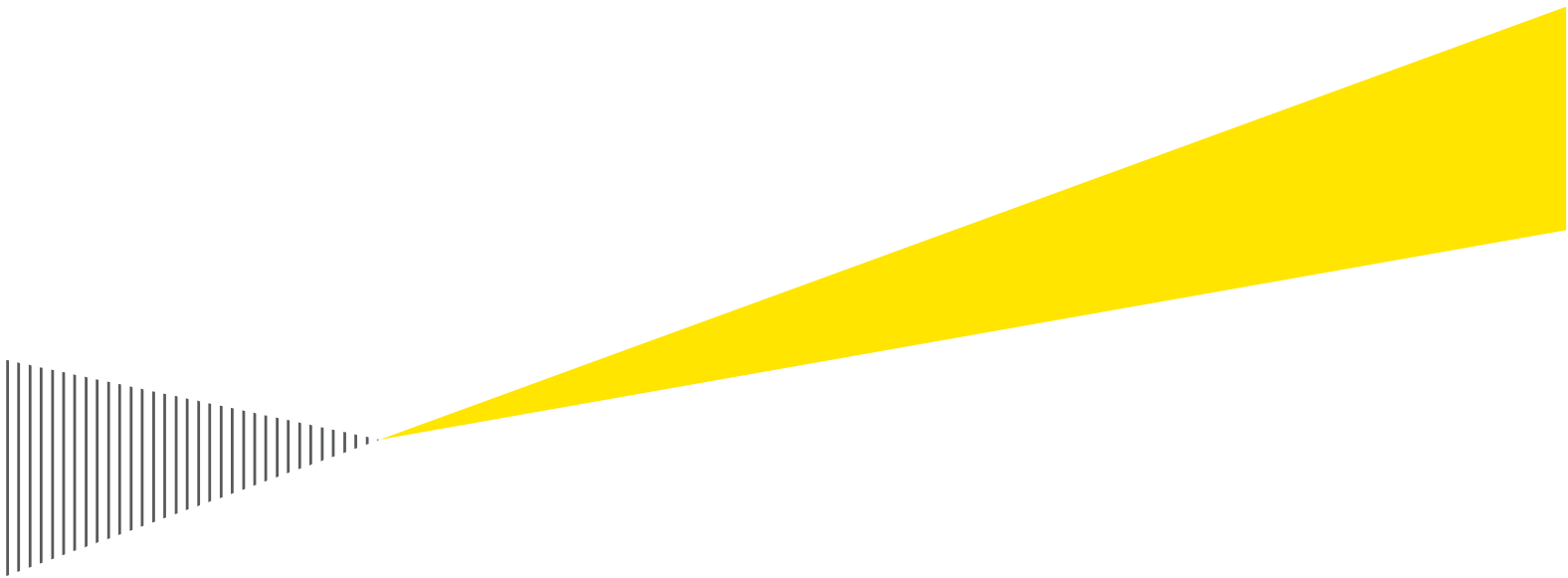


# Landstinget Dalarna

Granskning av landstingsstyrelsens  
uppsiktsplikt



Building a better  
working world

## Innehåll

<b>1. Sammanfattning och slutsats .....</b>	<b>2</b>
<b>2. Inledning .....</b>	<b>3</b>
2.1. Bakgrund .....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor .....	3
2.3. Avgränsning .....	3
2.4. Revisionskriterier .....	3
2.5. Metod.....	3
<b>3. Organisation och ansvarsfördelning.....</b>	<b>5</b>
3.1. Organisation .....	5
3.2. Ansvarsfördelning .....	5
3.3. Vår bedömning.....	7
<b>4. Uppsiktsplikt .....</b>	<b>9</b>
4.1. EYs utgångspunkter gällande uppsiktsplikten.....	9
4.2. Övergripande definition och rutiner för uppsiktsplikten .....	10
4.3. Uppsikt inom ramen för övriga forum för dialog och information till LS .....	15
4.4. Sammanställning utifrån intervjuer och enkät avseende arbetet med uppsiktsplikten .....	16
4.5. Bedömning .....	17
<b>5. Samlad bedömning utifrån revisionsfrågorna.....</b>	<b>18</b>
<b>Bilaga 1: Bakgrund .....</b>	<b>20</b>
<b>Bilaga 2: Revisionskriterier .....</b>	<b>21</b>
<b>Bilaga 3: Källförteckning.....</b>	<b>22</b>
<b>Bilaga 4: Resultat av enkätundersökning.....</b>	<b>23</b>

## 1. Sammanfattning och slutsats

EY har på uppdrag av revisorerna i Landstinget Dalarna (LTD) genomfört en granskning av landstingsstyrelsens (LS) uppsiktsplikt med syftet att bedöma om LS dels utövar sin uppsiktsplikt på ett ändamålsenligt sätt, dels skapat tydliga gränser mellan nämndernas och styrelsens ansvar.

Granskningen visar att den dokumenterade ansvarsfördelningen mellan styrelsen och nämnderna upplevs som tydlig och förankrad. Det framgår även att LS i huvudsak fastställt rutiner som bidrar till att ansvarsfördelningen efterlevs. Däremot sker ingen samlad uppföljning med syfte att säkerställa att ansvarsfördelningen efterlevs och fungerar.

Granskningen visar att LS ansvar för uppsiktsplikten är fastställt i LS reglemente. Däremot saknas definition av hur uppsikten/kontrollen ska utövas och vad uppsikten ska omfatta. Även om uppsiktsplikten inte är tydligt definierad framgår att det finns styrdokument och rutiner som bidrar till uppsiktsplikten. Det går även i huvudsak att följa LS arbete med uppsiktsplikten i LS protokoll och sammanträdeshandlingar. Sammantaget råder dock delade meningar om LS uppsikt är tillräcklig. Den information som kommit granskningen till del indikerar att LS uppsikt är fokuserad på hälso- och sjukvården och att det kan finnas behov av att stärka uppsikten av övriga nämnder.

Utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är vår sammanfattande slutsats att LS i huvudsak har säkerställt en ändamålsenlig ansvarsfördelning mellan styrelsen och nämnderna. Vidare bedöms att LS har utvecklingsområden i hur de utövar sin uppsiktsplikt.

I granskningen har ett antal förbättringsområden framkommit och våra rekommendationer framgår nedan. Vi rekommenderar LS att:

- ▶ Tillse att en samlad uppföljning av ansvarsfördelningen mellan styrelse och nämnder genomförs för att säkerställa att den efterlevs och fungerar.
- ▶ Tillse att hur uppsiktsplikten/kontrollen ska utövas definieras, vad den omfattar och vilken information som behövs för uppsiktsplikten/kontrollen.
- ▶ Utvärdera om ärendeberegningsorganisationen skapar informationsgap mellan majoritet och opposition.
- ▶ Tillse att arbetet med uppsiktsplikten utvärderas i syfte att säkerställa att nödvändig information inhämtas från samtliga nämnder.

## **2. Inledning**

### **2.1. Bakgrund**

Mot bakgrund av vad som framgår i bilaga 1 har revisorerna inom Landstinget Dalarna i sin revisionsplan 2018 beslutat om en granskning av landstingsstyrelsens uppsiktsplikt.

### **2.2. Syfte och revisionsfrågor**

Syftet med granskningen är att ge underlag för att kunna bedöma om LS dels utövar sin uppsiktsplikt på ett ändamålsenligt sätt, dels skapat tydliga gränser mellan nämndernas och styrelsens ansvar.

I granskningsuppdraget ingår att besvara följande revisionsfrågor:

- ▶ Har LS definierat vad uppsiktsplikten innebär?
- ▶ Finns strategier/rutiner etc. för att utöva uppsiktsplikten och efterlevs dessa?
- ▶ Är den utövade uppsiktsplikten tillräcklig?
- ▶ Finns tillräckliga resurser och kompetens för att fullgöra uppsiktsplikten?
- ▶ Är rollfördelningen avseende uppsiktsplikten ändamålsenlig?
- ▶ Är olika aktiviteter inom ramen för utövandet av uppsiktsplikten tillräckligt dokumenterade?
- ▶ Är ansvarsfördelningen mellan LS och landstingets övriga nämnder tydligt definierad?
- ▶ Efterlevs ansvarsfördelningen?

### **2.3. Avgränsning**

Granskningen avser hur LS utövar sin uppsiktsplikt och skapat gränser mellan nämnder och styrelsens ansvar. Vidare avser granskningen endast LS uppsiktsplikt över nämnderna. Inom ramen för granskningen har vi inte gjort en juridisk granskning av reglementen för styrelse och nämnder gällande roll- och ansvarsfördelning.

### **2.4. Revisionskriterier**

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen som utgångspunkt för analys, slutsatser och bedömningar. Se bilaga 2 för beskrivning av granskningens revisionskriterier.

### **2.5. Metod**

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer och enkät. Nedan följer information om enkäten. För källförteckning se bilaga 3.

Enkätfrågor har ställts till ledamöter och ersättare i LS och samtliga nämnder<sup>1</sup>. Totalt har enkätundersökningen skickats till 99 personer. Dock har enkäten inte nått 9 av ledamöterna i kontaktlistan på grund av felaktiga mailadresser. Vid undersökningens avslut hade 41 svar inkommit, vilket ger en svarsfrekvens på cirka 46 procent. Vi noterar däremot att flera av de som besvarat enkäten inte besvarat samtliga frågor. Mot bakgrund av detta ska begränsas vilka slutsatser som kan dras av enkätresultatet. Vi ser dock att svarsfrekvensen är tillräcklig för att ge en indikation gällande hur ansvarsfördelningen och uppsiktplikten fungerar. Enkätresultatet vägs samman med resultatet av genomförda intervjuer och dokumentstudier. Resultat av enkätundersökningen presenteras löpande i granskningen samt i sin helhet i bilaga 4.

Samtliga intervjupersoner har givits möjlighet att faktagranska rapporten.

---

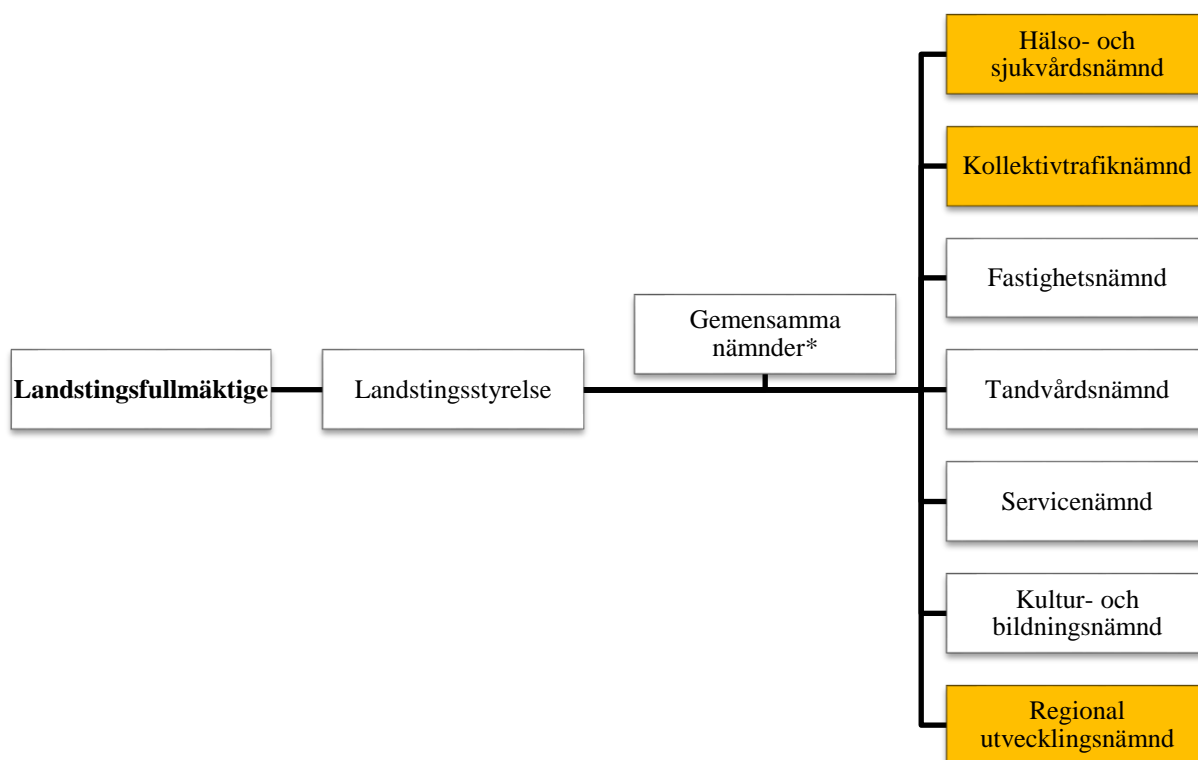
<sup>1</sup> Kontaktuppgifter har erhållits från LTD.

### 3. Organisation och ansvarsfördelning

I följande avsnitt besvaras revisionsfrågorna om ansvarsfördelningen mellan LS och övriga nämnder är tydligt definierad samt om ansvarsfördelningen efterlevs.

#### 3.1. Organisation

Som beskrivs i bakgrunden till granskningen har LTD genomfört en politisk omorganisation under de senaste åren. Omorganisationen har inneburit inrättande av tre nya nämnder (hälso- och sjukvårdsnämnd, kollektivtrafiknämnd samt regional utvecklingsnämnd) och att en stor del av landstingets verksamhet bedrivs inom ramen för olika facknämnder. Se nedan bild gällande LTDs politiska organisation 2018.



Källa: Framtagen av EY utifrån landstingets politiska organisation. \*Det finns fyra gemensamma nämnder; Hjälpmedelsnämnd, Varuförsörjningsnämnd, Gemensam nämnd för kostsamverkan samt Språktolknämnden.

#### 3.2. Ansvarsfördelning

I LTD finns ett samlat reglementshäfte som innehåller landstingsfullmäktiges (LF) arbetsordning samt reglementen för LS och samtliga nämnder, vilka är fastställda av LF. I respektive reglemente beskrivs LS och nämndernas uppdrag och ansvar.

Enligt kommunallagen kan LF besluta att LS får fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet. Styrelsen får dock inte ges rätt att fatta beslut som rör andra nämnders myndighetsutövning, tillämpningen av lag eller ärenden

som i övrigt rör enskilda. I LS reglemente anges att LS mandat är överordnat övriga nämnders på följande landstingsövergripande områden:

- ▶ Personal- och arbetsgivarfrågor
- ▶ Verksamhetsplanering
- ▶ Ekonomisk förvaltning och redovisning
- ▶ Miljöarbete
- ▶ Information och säkerhet

Av genomförda intervjuer framgår att den dokumenterade ansvarsfördelningen mellan LS och nämnderna i huvudsak upplevs som tydlig. Detsamma gäller för de frågor som LS har fått överordnat mandat i. Detta eftersom områdena har fokus på det landstingsövergripande arbetet. De intervjuade upplever att inrättandet av de nya nämnderna har medfört att ledamöterna får bättre förutsättningar att förbereda sig inför sammanträdena eftersom antalet ärenden blivit färre. LS roll uppges ha blivit tydligare i och med den nya nämndorganisationen. Detta eftersom LS sammanträden nu har mer fokus på beslutspunkter och inte lika många informationspunkter. Även enkätresultatet visar på att en stor del av ledamöterna/ersättarna<sup>2</sup> upplever att ansvarsfördelningen är tydligt dokumenterad och förankrad. I enstaka svar lyfts fram att det kan förekomma vissa otydligheter i ansvarsfördelningen i frågor där hälso- och sjukvårdsnämnden fungerar som beställare gentemot exempelvis fastighetsnämnden och servicenämnden.

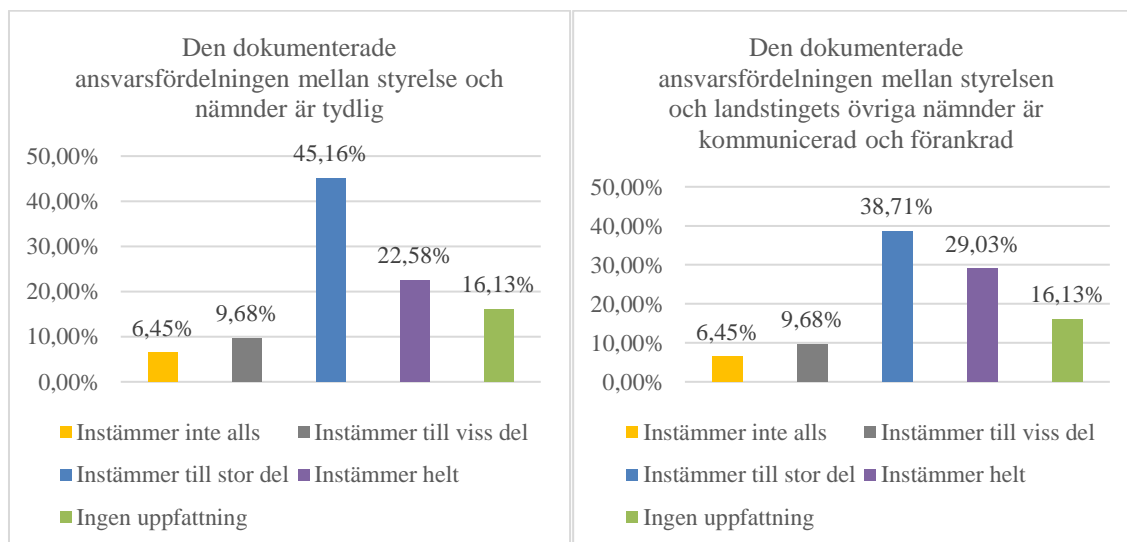


Diagram: Svar på enkätfrågorna avseende ansvarsfördelning mellan styrelse och nämnder.

Enligt de intervjuade fanns viss osäkerhet om var vissa ärenden skulle behandlas när hälso- och sjukvårdsnämnden var helt ny. Det uppges dock att

<sup>2</sup> I rapporten hänvisas endast till de ledamöter som besvarat enkäten. Fortsättningsvis används begreppet ledamöter för både de ledamöter och ersättare som besvarat enkäten.

Ärendeberedningsprocessen har bidragit med struktur och dialog kring var ärenden ska behandlas. Ärendeberedningsprocessen sker i enlighet med den av LS fastställda ärendehandboken. I beredningsorganisationen deltar tjänstemannaledningen tillsammans med majoritetsråd i styrelse och nämnder. Beredningsorganisationen träffas veckovis. I och med ärendeberedningsprocessen sker en viss löpande uppföljning av ansvarsfördelningen mellan nämnder. Det sker däremot inte någon samlad uppföljning och utvärdering av hur ansvarsfördelningen fungerar.

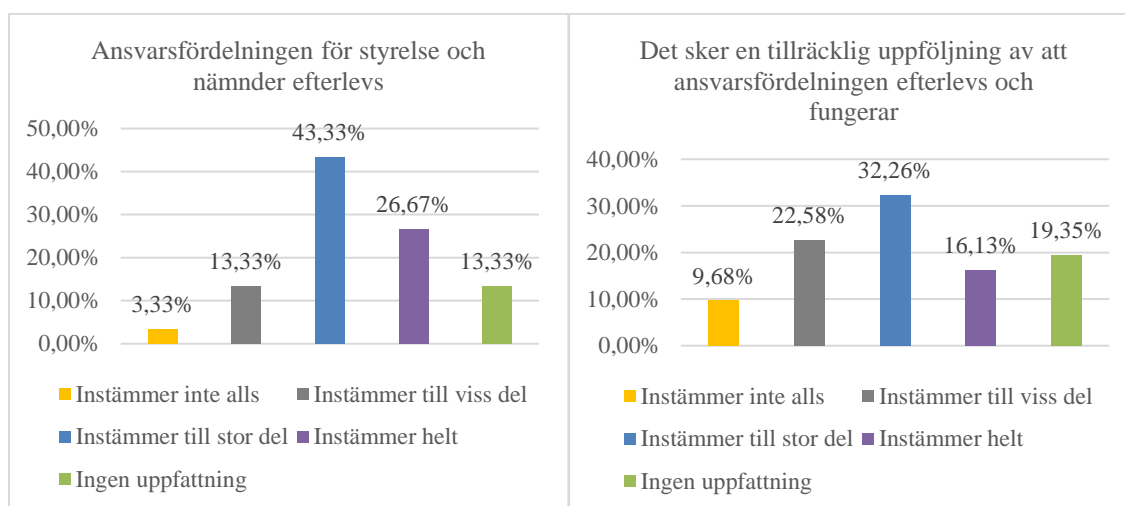


Diagram: Svar på enkätfrågorna avseende efterlevnad och uppföljning av ansvarsfördelning mellan styrelse och nämnder.

Även enkätresultatet visar på att en stor del av ledamöterna upplever att ansvarsfördelningen efterlevs. Enkätresultatet visar däremot en mer blandad bild av huruvida ledamöter anser att det sker en tillräcklig uppföljning av om ansvarsfördelningen efterlevs och fungerar.

### 3.3. Vår bedömning

I kommunallagen anges att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. En tydlig ansvarsfördelning mellan styrelse och nämnder är en förutsättning för en ändamålsenlig förvaltning av landstingets verksamhet.

Enligt vår bedömning har LS i huvudsak säkerställt en tydlig ansvarsfördelning mellan LS och nämnderna. Vi bedömer även att LS i huvudsak har fastställt rutiner som bidrar till att ansvarsfördelningen efterlevs. Granskningen visar att den dokumenterade ansvarsfördelningen upplevs som tydlig och förankrad samt att den huvudsakligen efterlevs.

Även om viss uppföljning av ansvarsfördelningen sker inom ramen för ärendeberedningen bedömer vi att LS kan stärka uppföljningen av ansvarsfördelningen.



Detta för att säkerställa att ansvarsfördelningen efterlevs och fungerar. En samlad uppföljning av ansvarsfördelningen kan också bidra till att risker och brister i ansvarsfördelningen identifieras.

## 4. Uppsiktsplikt

*I följande avsnitt besvaras revisionsfrågorna som avser LS uppsiktsplikt.*

### 4.1. EYs utgångspunkter gällande uppsiktsplikten

Kommunallagen reglerar inte hur LS ska utforma sin uppsikt över övriga nämnder. Det är i princip upp till respektive styrelse att själv skapa ändamålsenliga former för uppsiktens genomförande. Ett krav är dock att uppsikten ska utövas fortlöpande. LS uppsikt innebär också att den måste utöva sin kontrollfunktion även om det inte finns någon konkret anledning till granskning.

Ansvar för uppsikten vilar på hela styrelsen och kan därför inte överlämnas till ett utskott eller till tjänstemän. Ansvar för hur den utformas kan däremot delegeras.

Enligt PM från SKL:s jurister anges att uppsikten ”främst handlar om att göra en övergripande granskning av verksamheternas legalitet, effektivitet, budgetstyrning och ekonomi i stort, det vill säga en uppsikt som bör vara likformig och normalt inte omfatta detaljer”.

Vissa generella förutsättningar för uppsiktens genomförande kan definieras med utgångspunkt i förarbeten och kommentarer till kommunallagen. Nedan följer några grundläggande förutsättningar som har definierats av EY som utgångspunkt för bedömning av hur uppsikten utövas. LS kan sägas ha skapat goda förutsättningar om:

- ▶ Det har klargjorts vad uppsikten innebär och vad den i huvudsak ska omfatta.
- ▶ Det har tydliggjorts vilken information som behövs för uppsikten i allmänhet och vilken särskild information som kan behövas från nämnderna.
- ▶ Det finns rutiner för hur nödvändig information regelmässigt ska fångas in samt forum för dialog ledning och nämnder.
- ▶ Den information som framkommer till följd av uppsikten analyseras och vid att åtgärder vidtas vid behov.

Exempel på generella förutsättningar som kan underlätta uppsikten är:

- ▶ Att det finns en ändamålsenlig och effektiv modell för styrning och uppföljning i landstinget.
- ▶ Att en gemensam och relevant modell för intern kontroll har införts och tillämpas av nämnderna.
- ▶ Att nämnderna har system och verktyg för styrning, ledning, uppföljning och intern kontroll av verksamheten.
- ▶ Att nämnderna redovisar hur uppdraget har genomförts, tillsammans med resultaten, i förhållande till t ex mål, budget och uppdrag.

#### 4.2. Övergripande definition och rutiner för uppsiktsplikten

Av reglemente definieras övergripande vilket ansvar LS har inom ramen för uppsiktsplikten gällande verksamheten i nämnderna. LS ska styra, utveckla och samordna förvaltningen av landstingets angelägenheter och utöva kontroll över övriga nämnders verksamhet. Enligt intervjuad chefsjurist kan skrivningen i reglementet om att LS ska utöva kontroll över övriga nämnders verksamhet ses som mer långtgående än uppsikten enligt kommunallagen.

Utöver vad som framgår i reglemente för LS saknas en tydlig definition av hur uppsikten/kontrollen ska utövas och vad uppsikten ska omfatta. Det är inte nämnare definierat vilken specifik information som LS behöver för uppsikten. Exempelvis saknas samlad dokumentation som beskriver genom vilka processer, rutiner och forum som LS fullgör sin uppsiktsplikt. Det framgår inte heller på vilket sätt LS uppdrag om kontroll över nämnderna är mer långtgående än uppsiktsplikten i kommunallagen. Av intervjuer och enkät framgår däremot att uppsiktsplikten i huvudsak upplevs som tydligt definierad.

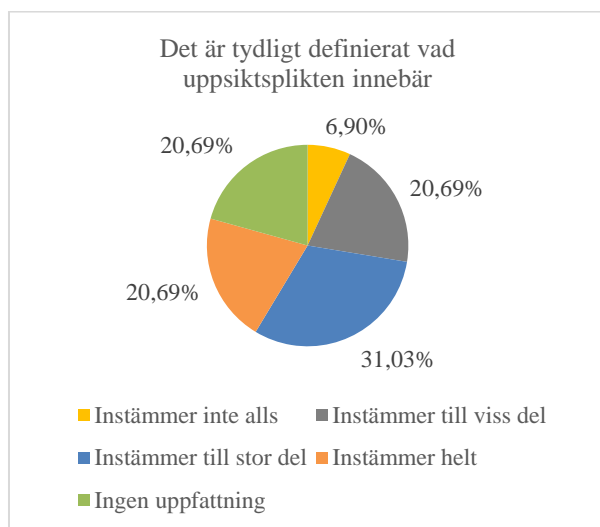
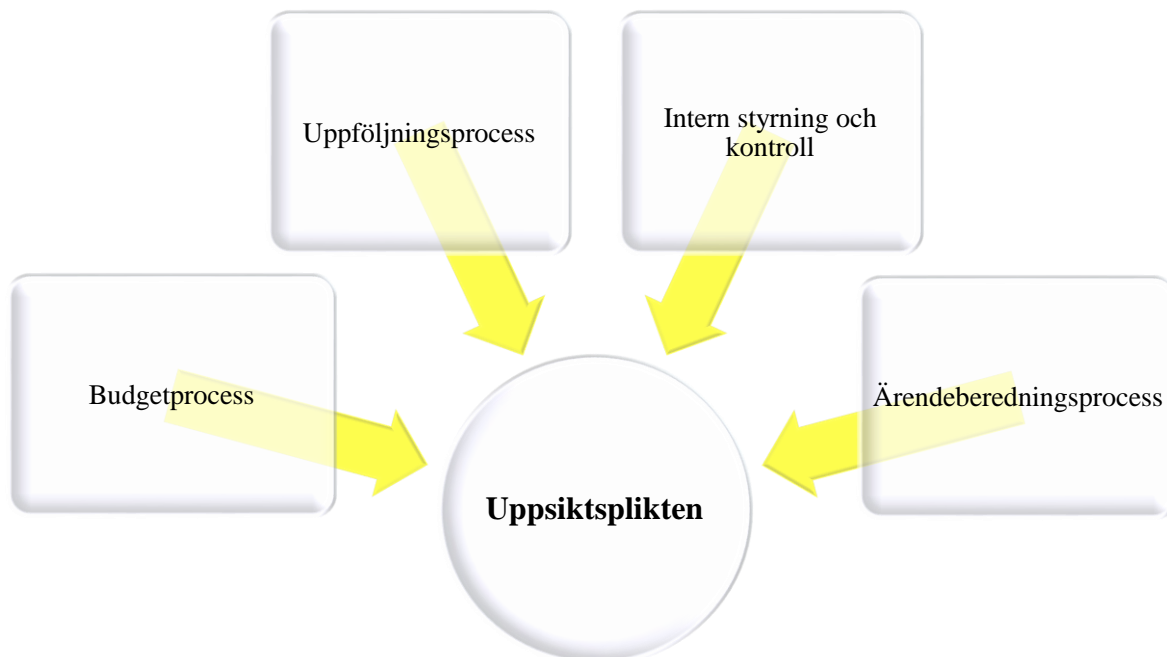


Diagram: Svar på enkätfråga avseende definition av uppsiktsplikten.

Enligt de intervjuade är uppsiktsplikten summan av de styrdokument och forum som finns för styrning, uppföljning och kontroll i landstinget. Det vill säga att uppsiktsplikten utövas och inkluderas i styrmodellen. I nedan figur ges en översiktlig bild av centrala styrdokument för LS arbete med uppsikt.



*Källa: Framtagen av EY utifrån landstingets styrdokument.*

#### **4.2.1. Uppsikt inom ramen för budgetprocessen**

LTD arbetar efter en planerings- och styrmodell som LF fastställde under 2015. Planerings- och styrmodellen innebär att arbetet med landstingsplan och budget är en integrerad process och föreläggs politiken i ett sammanhållet beslutsunderlag. LF fastställer i juni landstingsplan, finansplan och budget för de kommande tre åren. Inför LF i november görs en översyn och eventuell korrigerande av budget och plan utifrån nya kända förutsättningar. Budgeten innehåller driftbudget- och investeringsramar för styrelser och nämnder.

I LTD finns ett direktiv som beskriver budgetprocessens syfte, uppdrag och ansvar inom ramen för processen samt mål med arbetet. Till direktivet kopplas en central rutin för budgetprocessen. I rutinen beskrivs budgetprocessen i detalj.<sup>3</sup> Rutinen innehåller ansvarsfördelning med tidplan för när olika moment ska genomföras. För den politiska ledningen framgår följande tidplan:

- ▶ Mars/april: Dialogdagar som har fokus på information och underlag till politiker från tjänstemannaledning. Dialogdagarna syftar till att ta fram del av underlag till kommande landstingsplan och finansplan.
- ▶ Januari-maj: Upprättande av utkast/förslag till finansplan.
- ▶ Juni: Fastställande av finansplan.

<sup>3</sup> Erhållet direktivet och rutin för budgetprocessen är markerade som arbetsmaterial. Vid översändande av dokumenten beskrivs de dock som gällande för arbetet.

- ▶ Oktober: Fastställande av skattesats. LS föreslår LF att fastställa skattesats.
- ▶ November: Slutligt fastställande av finansplan.
- ▶ December: Budget tas i respektive nämnd.

Ekonomidirektör och budgetchef arbetar tillsammans med förvaltningscontroller med löpande uppföljning av budgetprocessen.

LS ingår i arbetet inom ramen för budgetprocessen och får genom det kännedom om inriktningen på det arbete som ska bedrivas inom ramen för nämndernas verksamhet. Budgetprocessen lägger också grund för den uppföljning som görs av nämndernas verksamhet som beskrivs i följande avsnitt.

#### **4.2.2. Uppsikt inom ramen för uppföljningsprocessen**

I LTD finns ett direktiv som beskriver uppföljningsprocessens syfte, uppdrag och ansvar inom ramen för processen samt mål med arbetet. Till direktivet kopplas en central rutin för uppföljningsprocessen. Uppföljningsprocessen är sammanlänkad med och en direkt följd av budgetprocessen<sup>4</sup>. Processen beskriver hur landstingets verksamheter återrapporterar uppåt i organisationen om vilket utfall som nås jämfört med beslutade verksamhetsmål och budget.

I direktivet framgår övergripande ansvar för LS. LS ska löpande följa utvecklingen av ekonomi och verksamhet för landstinget totalt samt för respektive nämnd. Det anges att LS har resultatansvar för landstingets samtliga verksamheter. LS ska, efter granskning av nämndernas redovisning och prognoser, utreda vilka åtgärder som bör vidtas vid prognostiserad eller konstaterad budgetavvikelse samt vid behov göra de framställningar till landstingsfullmäktige som anses nödvändiga. Av landstingets delårsrapport<sup>5</sup> framgår att ett antal nämnder prognostiserar ett underskott för 2018. Det är särskilt hälso- och sjukvårdsnämnden som visar på ett negativt resultat. Med undantag för division kirurgi inom hälso- och sjukvården framgår inte av protokoll att LS har tagit några beslut om att utreda åtgärder med anledning av underskotten.

Målet med uppföljningsprocessen anges vara att leverera löpande uppföljning och analys av verksamhetens mål och ekonomiska utfall. I rutinen för uppföljningsprocessen framgår vilken rapportering som ska ske till nämnderna, LS och LF. Förvaltningarna ska, via nämnderna, lämna uppföljning till LS enligt nedan.

---

<sup>4</sup> Budgetprocessen och uppföljningsprocessen ingår i landstingets system för systematisk planering och styrning. För aktiviteter inom processerna finns det gemensamma årshjulet "Ledstång".

<sup>5</sup> Vid tillfälle för granskningen har LS inte beslutat om delårsrapporten.

### Rapporter till LS

Månadsrapport

Periodrapport

Delårsrapporterna

Verksamhetsberättelse/årsredovisning

### Rapporternas innehåll

Uppföljning av mål och verksamhetsplan

Uppföljning av eventuella besparingar

Verksamhetsstatistik

Nyckeltal

Viktiga händelser

Ekonomi; utfall och prognos

Personalresurser

*Källa: Framtagen av EY utifrån dokumentet "Uppföljningsprocess Rutin"*

Rutinen för uppföljningsprocessen innehåller tidplan för rapporteringen. Av tidplanen framgår vilka månader förvaltningarna ska lämna månads-, period-, och delårsrapporter samt verksamhetsberättelse/årsredovisning. Det finns mallar för de olika rapporterna. Utifrån LS protokoll och handlar framgår att LS hittills under 2018 har fått uppföljning enligt tidplan.

På tjänstemannanivå är landstingsdirektören formellt ansvarig för processen i LS. Ekonomidirektören informerar LS om det verksamhetsmässiga och ekonomiska resultatet. Nämndernas redovisningar biläggs till LS och till LF.

Delårsbokslut och årsredovisning (årsbokslut) redovisas som särskilda ärenden i respektive nämnd. Det sammanställs och redovisas specifikt till landstingsstyrelsen/landstingsfullmäktige enligt tidsplan kopplat till det ekonomiska och verksamhetsmässiga resultatet.

Månadsrapporterna har en inriktning på ekonomisk uppföljning medan periodrapporterna har fokus på både verksamhet och ekonomi. Förvaltningarna rapporterar aktuell lägesituation baserad på verksamhet och medel till sin nämnd. Underlaget lämnas till LS under rubriken "Anmälningssärenden". Ekonomidirektören lämnar information om detta

på LS sammanträden under informationspunkten. Handlingar från nämndernas redovisning biläggs till LS handlingar.

De intervjuade uppger att det finns en tydlig struktur för uppföljningsprocessen och att processen bidrar till LS uppsiktsplikt. Vid intervju med LS 2:e vice ordförande (oppositionsråd) framhålls däremot att det inte sker en tillräcklig rapportering till LS vad gäller åtgärdsförslag vid budgetavvikelser. I landstingets delårsrapport beskrivs insatser för att åtgärda budgetavvikelser. Därtill framgår att LS särskilt har följt upp division kirurgi som under 2018 visar på det största underskottet. För verksamheten har en utredning genomförts. Av uppföljningen framgår bland annat vilka åtgärder som är beslutade för att åtgärda verksamhet och ekonomi. Det anges även att arbetet löpande ska återrapporteras till LS.

#### **4.2.3. Uppsikt inom ramen för intern styrning och kontroll**

LTD har under de senaste åren genomfört ett utvecklingsarbete gällande intern styrning och kontroll. Arbetet har resulterat i ett nytt arbetssätt och nya styrdokument för den interna styrning och kontroll som fastställdes under 2017. Vidare framgår att ledamöterna i LS och nämnderna har fått utbildning avseende intern styrning och kontroll.

LF fastställde 2017 en policy för intern styrning och kontroll. Utifrån policyn har LS fastställt ett målsättningsdirektiv. I direktivet anges den interna styrningen och kontrollen handlar om att på en rimlig nivå säkerställa att:

- ▶ Att verksamheten är ändamålsenlig, lever upp till målen och är kostnadseffektiv, det vill säga har en god ekonomisk hushållning.
- ▶ Att informationen om en verksamhet och den finansiella rapporteringen är tillförlitlig och tillräcklig.
- ▶ Att verksamheten har en god efterlevnad av tillämpliga författningar samt uppsatta riktlinjer.
- ▶ Att möjliga risker observeras, bedöms och förebyggs.

I direktivet framgår även beskrivning av roller och ansvar för arbetet med den interna styrningen och kontrollen. LS har ansvar för att intern styrning och kontroll följs upp och avrapporteras i enlighet med direktivet. Nämnderna ska årligen anta en intern kontrollplan utifrån genomförd riskanalys. Vidare ska nämnderna säkerställa att den interna kontrollplanen genomförs och årligen rapportera resultatet från uppföljningen av den interna kontrollen till LS. LS ska skicka vidare rapporten till LF och revisionskollegiet för kännedom.

En samlad rapport utifrån resultatet av nämndernas interna kontroll för 2017 har rapporterats till LS.

Samtliga av de intervjuade uppger att arbetet med den interna styrningen och kontrollen är viktig för LS uppsiktsplikt. Det uppges att den interna styrningen och kontrollen har utvecklats och i högre grad bidrar till att LS får väsentlig information från verksamheten i nämnderna och att åtgärder kan vidtas vid identifierade brister.

#### **4.2.4. Uppsikt inom ramen för ärendeberegningsprocessen**

LS fastställde 2016 en ärendehandbok för administrativa ärenden i LTD. I ärendehandboken beskrivs övergripande rutiner för ärendeberegningsprocessen. Samtliga av styrelsens och nämndernas ärenden hanteras i tjänstemannaberedning och politisk beredning inför att materialet översänds till ledamöterna.

Den politiska beredningen består av majoritetsråd för styrelsen och nämnderna tillsammans med högsta tjänstemannaledning i landstinget. Beredningsorganisationen träffas veckovis med syfte att bereda sammanträden och fördela ärenden till nämnder och styrelse men också ha viss uppföljning av angelägna frågeställningar.

Av genomförda intervjuer framgår att ärendeberegningsorganisationen är särskilt viktig för att skapa tydlig ansvarsfördelning mellan LS och nämnderna. I och med beredningen får däremot majoritetsråden viss uppföljning i nämndernas ärenden. Vid intervju med oppositionsråd framhålls det som en brist att oppositionen inte är delaktig i ärendeberegningsorganisationen. Oppositionen är först inkluderade i beredningen när ärendena är fördelade mellan styrelse och nämnder. Oppositionsrådet uppger att detta bidrar till ett informationsgap mellan majoritet och opposition.

#### **4.3. Uppsikt inom ramen för övriga forum för dialog och information till LS**

Utöver den rapportering som sker till LS genom de ovan beskrivna processerna finns ett antal former för information och dialog. Dessa beskrivs nedan:

- ▶ Landstingsdirektörens rapport: Landstingsdirektörens rapport är en stående informationspunkt på LS sammanträden. Rapporten föredras och lämnas som ett skriftligt material till ledamöterna. I rapporten behandlas väsentliga frågor från olika nämnder och verksamheter.
- ▶ Information från förvaltningscheferna: På LS sammanträden finns en stående punkt som avser information från förvaltningscheferna. Detta är ett verktyg för att informera LS om verksamheten och arbetet mot fastställda mål i nämnderna. Det finns enligt uppgift ett schema som styr vilken förvaltningschef som ska lämna information. Vid vissa tillfällen lämnas information från samtliga divisionschefer.



- ▶ Särskild redovisning av väsentliga frågor: Av protokoll och intervjuer framgår att LS till vissa sammanträden begär in extra redovisning och information i särskilda frågor som bedöms som väsentliga.
- ▶ Protokoll från nämnderna: Till varje styrelsemöte anmäls protokoll från samtliga nämnder.
- ▶ Dialogdagar: Som framgår av avsnitt 4.2.1 sker dialogdagar inom ramen för budgetprocessen. Utöver att dagarna syftar till att ta fram underlag för landstingsplan och finansplan framgår att de upplevs bidra till LS uppsikt. Vid dialoger deltar presidierna för LS och nämnderna tillsammans med förvaltningsledning. Dialogerna hålls tre till fyra gånger om året.

Av genomförda intervjuer framgår att ovan beskrivna former för information och dialog bidrar till LS uppsiktsplikt.

#### 4.4. Sammanställning utifrån intervjuer och enkät avseende arbetet med uppsiktsplikten

Samtliga av de intervjuade upplever att det i huvudsak finns väl utformade strukturer och rutiner för arbetet med uppsikten. Det upplevs även att det finns en tydlig ansvarsfördelning i arbetet med uppsikten och att ledamöterna i huvudsak har en god förståelse för ansvaret. Vidare upplevs det som positivt att samtliga ledamöter i LS och nämnderna har fått utbildning avseende intern styrning och kontroll. Även enkätresultatet visar att en stor del av ledamöterna upplever att det finns rutiner för uppsiktsplikten. Däremot noteras att 30 procent av ledamöterna upplever att det endast till viss del finns rutiner för uppsiktsplikten.

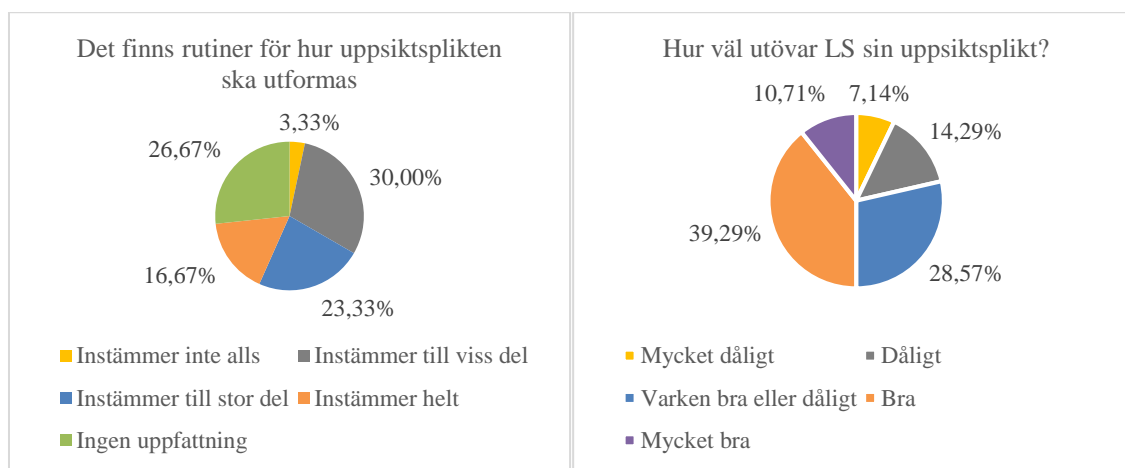


Diagram: Svar på enkätfrågor avseende rutiner för uppsiktsplikten samt hur väl uppsiktsplikten utövas.

Granskningen visar att det till viss del råder delade meningar om huruvida LS uppsikt är tillräcklig. De intervjuade tjänstemännen och presidieledamöterna från majoriteten upplever att uppsikten i huvudsak är tillräcklig. Enkätresultatet visar att hälften av ledamöterna upplever att LS utövar uppsiktsplikten bra eller mycket bra medan drygt 21

procent upplever att uppsiktsplikten utövas dåligt eller mycket dåligt. Både i vissa intervjuer och i enkätsvar beskrivs att uppföljningen till viss del har för mycket fokus på hälso- och sjukvården. Det nämns att det kan finnas behov av mer uppföljning av verksamheten i andra nämnder. Särskilt anges att det finns behov av att stärka uppföljningen av verksamheten i de gemensamma nämnderna.

#### **4.5. Bedömning**

I kommunallagen anges att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Kommunallagen reglerar inte hur LS ska utforma sin uppsikt över övriga nämnder. Det är i princip upp till respektive styrelse att själv skapa ändamålsenliga former för uppsiktens genomförande. Ett krav är dock att uppsikten ska utövas fortlöpande. LS uppsikt innebär också att den måste utöva sin kontrollfunktion även om det inte finns någon konkret anledning till granskning.

Enligt vår bedömning har LS inte i tillräcklig utsträckning definierat vad uppsiktsplikten/kontrollen innebär. Granskningen visar att LS ansvar för uppsiktsplikten är fastställt i LS reglemente. Däremot saknas definition av hur uppsikten/kontrollen ska utövas och vad uppsikten ska omfatta. LS bör enligt vår mening definiera hur uppsiktsplikten/kontrollen ska utövas, vad den omfattar och vilken information som behövs för uppsiktsplikten/kontrollen.

Enligt vår bedömning har LS i huvudsak säkerställt tillräckliga rutiner för hur nödvändig information regelmässigt ska fångas in samt forum för dialog ledning och nämnder. Även om uppsiktsplikten inte är tydligt definierad framgår att det finns styrdokument och rutiner som bidrar till uppsiktsplikten. Dokumentstudier visar att det finns flera styrdokument och rutiner som bidrar till uppsiktsplikten. Intervjuer och enkätundersökning visar därtill att det i huvudsak upplevs finnas tydliga rutiner för arbetet med LS uppsiktsplikt. Det går även i huvudsak att följa LS arbete med uppsiktsplikten i LS protokoll och sammanträdeshandlingar. Vi bedömer däremot att det finns en risk för att det uppstår ett informationsgap mellan majoritet och opposition i och med att endast majoriteten ingår i ärendeberedningsorganisationen.

Enligt vår bedömning bör LS utvärdera arbetet med uppsiktsplikten för att säkerställa att nödvändig information inhämtas från samtliga nämnder, inte enbart hälso- och sjukvårdsnämnden. Detta mot bakgrund av att granskningen visar att det inte sker någon uppföljning och utvärdering av arbetet med uppsiktsplikten. I granskningen framgår att det till viss del råder delade meningar av om huruvida LS uppsikt är tillräcklig. Den information som kommit granskningen till del indikerar att LS uppsikt är fokuserad på hälso- och sjukvården och att det kan finnas behov av att stärka uppsikten av övriga nämnder.

## 5. Samlad bedömning utifrån revisionsfrågorna

*I detta kapitel lämnas en samlad bedömning utifrån revisionsfrågorna.*


Revisionsfrågor	Bedömning
<p>▶ Har LS definierat vad uppsiktsplikten innebär?</p>	<p>Inte i tillräcklig utsträckning. Utöver det som framgår i reglemente för LS saknas definition av hur uppsikten/kontrollen ska utövas och vad uppsikten ska omfatta. Det framgår inte heller på vilket sätt LS uppdrag i reglementet om kontroll över nämnderna är mer långtgående än uppsiktsplikten i kommunallagen.</p>
<p>▶ Finns strategier/rutiner etc. för att utöva uppsiktsplikten och efterlevs dessa?</p>	<p>Huvudsakligen. Även om uppsiktsplikten inte är tydligt definierad finns det styrdokument och rutiner som bidrar till uppsiktsplikten. Detta särskilt inom ramen för budgetprocess, uppföljningsprocess, intern styrning och kontroll samt ärendeberedningsprocess. Intervjuer och enkätundersökning visar att det i huvudsak upplevs finnas tydliga rutiner för arbetet med LS uppsiktsplikt.</p>
<p>▶ Är den utövade uppsiktsplikten tillräcklig?</p>	<p>Det är upp till respektive styrelse att själv skapa ändamålsenliga former för uppsiktens genomförande. LTD saknar en tydlig definition av hur uppsiktsplikten/kontrollen ska utövas och vad den ska omfatta. Vi anser dock att de befintliga rutinerna utgör ett bra underlag för LS uppsiktsplikt. Däremot bedömer vi att LS bör utvärdera arbetet med uppsiktsplikten för att säkerställa att nödvändig information inhämtas från samtliga nämnder.</p>
<p>▶ Finns tillräckliga resurser och kompetens för att fullgöra uppsiktsplikten?</p>	<p>Det har inom ramen för granskningen inte inkommit uppgifter som tyder på att det saknas kompetens och resurser för att fullgöra uppsiktsplikten. Majoriteten av ledamöterna upplever att det är tydligt vad uppsiktsplikten innebär. Vidare framgår att samtliga ledamöter har fått utbildning avseende intern styrning och kontroll, vilket ses som en viktig del i LS arbete med uppsiktsplikten.</p>
<p>▶ Är rollfördelningen avseende uppsiktsplikten ändamålsenlig?</p>	<p>Huvudsakligen. I de styrdokument och rutiner som bidrar till uppsiktsplikten finns roll- och ansvarsfördelning formulerad. Vi noterar däremot att</p>

	oppositionen inte är en del av ärendeberedningsorganisationen. Detta medför viss risk att det uppstår informationsgap mellan majoritet och opposition.
▶ Är olika aktiviteter inom ramen för utövandet av uppsiktsplikten tillräckligt dokumenterade?	Huvudsakligen. I styrdokument, rutiner och LS protokoll omnämns inte uppsiktsplikten. Däremot är det möjligt att i LS protokoll och handlingar följa den uppföljning och information som LS får utifrån de rutiner som anses bidra till uppsiktsplikten.
▶ Är ansvarsfördelningen mellan styrelsen och landstingets övriga nämnder tydligt definierad?	Ja. Granskningen visar att ansvarsfördelningen mellan LS och nämnderna främst regleras av reglemente för respektive nämnd. Det framgår att den dokumenterade ansvarsfördelningen upplevs som tydlig och förankrad.
▶ Efterlevs ansvarsfördelningen?	Enligt de intervjuade och erhållna de enkätsvaren efterlevs ansvarsfördelningen i huvudsak. För att säkerställa efterlevnad av ansvarsfördelningen har LS fastställt rutiner och organisation för ärendeberedningen. Ärendeberedningen bidrar även till viss löpande uppföljning av att ansvarsfördelningen efterlevs. Däremot saknas en samlad uppföljning av om ansvarsfördelningen efterlevs och fungerar.

Göteborg den 22 oktober 2018



Christoffer Henriksson  
Verksamhetsrevisor  
Ernst & Young AB



Mikaela Bengtsson  
Certifierad kommunal yrkesrevisor  
Ernst & Young AB



Hans Gavin  
Auktoriserad revisor och certifierad kommunal yrkesrevisor  
Kvalitetssäkrare  
Ernst & Young AB

## **Bilaga 1: Bakgrund**

Enligt kommunallagen (SFS 2017:725) ska kommunstyrelsen leda och samordna förvaltningen av landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Uppsiktsplikten gäller också för verksamhet som bedrivs i annan juridisk form såsom t ex aktiebolag, kommunalförbund etcetera. Avsikten med uppsiktsplikten är att styrelsen på ett effektivt sätt ska kunna leda och samordna hela verksamheten.

Till och med 2016 bedrevs merparten av landstingets verksamhet, bland annat hela hälso- och sjukvården, direkt under landstingsstyrelsen. Genom en förändring i nämndorganisation inrättades från och med 1 januari 2017 en hälso- och sjukvårdsnämnd som övertog ansvaret för hälso- och sjukvården från styrelsen. Under hösten 2017 inrättades en kollektivtrafiknämnd som, efter landstingets övertagande av ansvaret för kollektivtrafiken i länet den 1 januari 2018, ansvarar för denna. Som en förberedelse för bildandet av ny region vid årsskiftet inrättades även en regional utvecklingsnämnd i september 2018. De tre nya nämnderna i kombination med övriga nämnder - kultur- och bildningsnämnd, fastighetsnämnd, servicenämnd, patientnämnd samt ett par mindre gemensamma nämnder - innebär att så gott som all verksamhet idag bedrivs inom ramen för olika facknämnder.

Förändringarna i nämndorganisationen innebär att styrelsens roll förändrats från att ha ett omfattande driftsansvar för merparten av landstingets verksamhet till att numer ha ett starkt begränsat driftsansvar. Den nya rollen innebär också att styrelsens uppsiktsplikt enligt kommunallagen fått en förnyad aktualitet.

Landstingets revisorer har mot bakgrund av ovanstående beslutat att genomföra en granskning av hur styrelsen utövar sin uppsiktsplikt samt om gränsdragningen mellan styrelsen och nämndernas olika ansvar är tydlig.

## **Bilaga 2: Revisionskriterier**

### **Kommunallagen (2017:725)**

I 6 kap. 1 § anges att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Styrelsen ska även ha uppsikt över sådan avtalssamverkan som sker enligt 9 kap. 37 § eller enligt annan lag eller författning.

Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2-6 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i. Lag (2018:569).

I 6 kap. 6 § anges nämndernas ansvar för att 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. Nämnderna ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

I 6 kap. 8 § anges att fullmäktige får besluta att styrelsen får fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet. Styrelsen får dock inte ges rätt att fatta beslut som rör andra nämnders myndighetsutövning, tillämpningen av lag eller ärenden som i övrigt rör enskilda.

I 6 kap. 11 § anges att styrelsen ska följa de frågor som kan inverka på kommunens eller landstingets utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen ska också hos fullmäktige, övriga nämnder och andra myndigheter göra de framställningar som behövs.

I 6 kap. 12 § anges att styrelsen får från övriga nämnder, beredningar och anställda i kommunen eller landstinget begära in de yttranden och upplysningar som behövs för att styrelsen ska kunna fullgöra sina uppgifter.

I 6 kap. 13 § anges att styrelsen ska särskilt:

1. bereda eller yttra sig i ärenden som ska handläggas av fullmäktige, med de begränsningar som framgår av 5 kap. 29-33 §§,
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.

### **Reglemente för LS**

LS ansvar enligt reglemente beskrivs i föreliggande rapport.

## **Bilaga 3: Källförteckning**

### **Intervjuade funktioner**

- ▶ Gruppintervju med landstingsdirektör, ekonomidirektör och chefsjurist
- ▶ Intervju med LS ordförande
- ▶ Intervju med LS 1:e vice ordförande
- ▶ Intervju med LS 2:e vice ordförande

### **Dokumentförteckning**

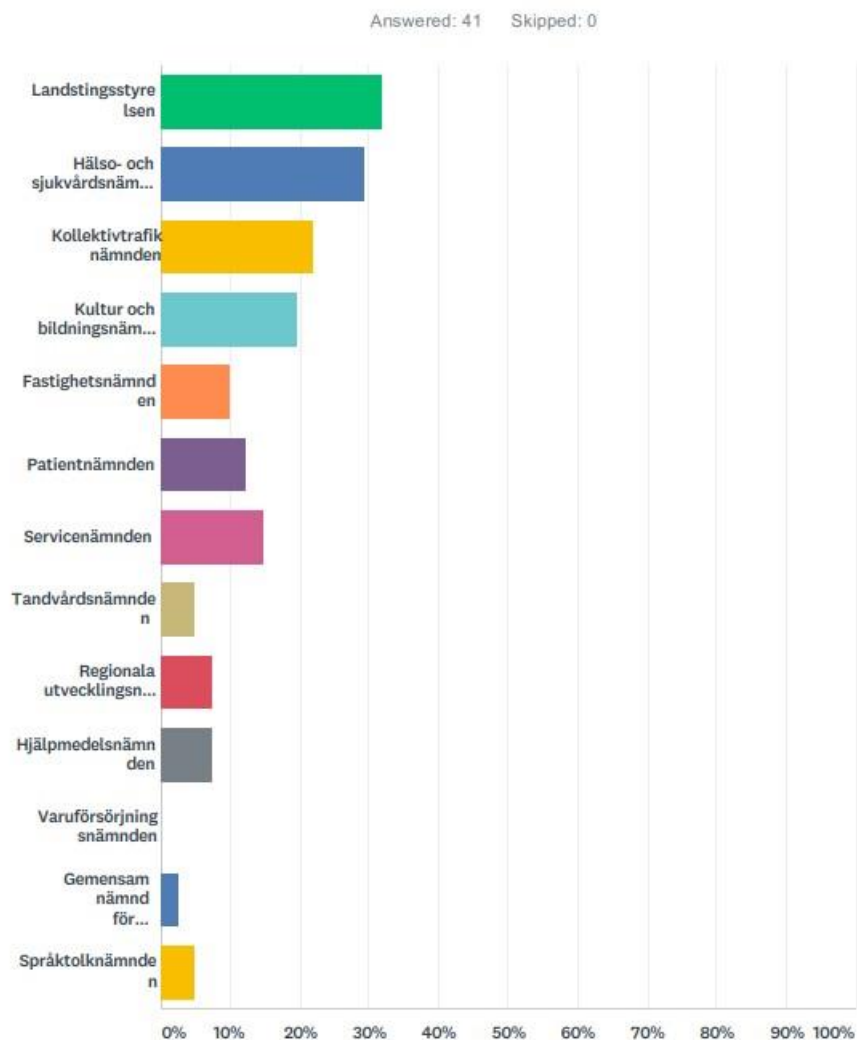
- ▶ Administrativ rutin Egen kontroll
- ▶ Administrativ rutin Händelseanalys
- ▶ Administrativ rutin Ledningens genomgång
- ▶ Avisning Ledningens genomgång Direktiv
- ▶ Blankett Egen kontroll Handlingsplan
- ▶ Central rutin budgetprocess (arbetsmaterial)
- ▶ Delårsrapport juni 2018
- ▶ Direktiv budgetprocess (arbetsmaterial)
- ▶ Egen kontroll Brandskydd
- ▶ Instruktion Egen kontroll
- ▶ Landstingsplan 2018
- ▶ Målsättningsdirektiv Intern styrning och kontroll
- ▶ PM Beskrivning av landstingets system för Intern styrning och kontroll i syfte att förebygga och bekämpa korruption och mutor
- ▶ Policy Intern styrning och kontroll
- ▶ Protokoll och handlingar för LS
- ▶ Rapport om uppföljning ISK 2017
- ▶ Rapportering till Ledningens genomgång
- ▶ Reglementshäfte för LF, landstingets nämnder, beredningar, utskott, revisorer och arkiv
- ▶ Rutin Intern styrning och kontroll
- ▶ Tidplan Intern styrning och kontroll
- ▶ Uppföljningsprocess Direktiv (arbetsmaterial)
- ▶ Uppföljningsprocess Rutin (arbetsmaterial)
- ▶ Årshjul, Ledstång
- ▶ Åtgärdsplan efter Ledningens genomgång
- ▶ Åtgärdsplan risker och genomförandeaktiviteter vid förändring av verksamhet till Ledningens genomgång
- ▶ Ärendehandboken
- ▶ Årsredovisning 2017

## Bilaga 4: Resultat av enkätundersökning

Enkätfrågor har ställts till ledamöter och ersättare i LS och samtliga nämnder. Totalt har enkätundersökningen skickats till 99 personer. Dock har enkäten inte nått 9 av ledamöterna i kontaktlistan på grund av felaktiga mailadresser. Vid undersökningens avslut hade 41 svar inkommit, vilket ger en svarsfrekvens på cirka 46 procent. Vi noterar däremot att flera av de som besvarat enkäten inte besvarat samtliga frågor.

Redovisningen nedan visar de sammantagna resultaten för samtliga respondenter, det vill säga ingen uppdelning per område görs. Redovisningen omfattar inte fritextsvar.

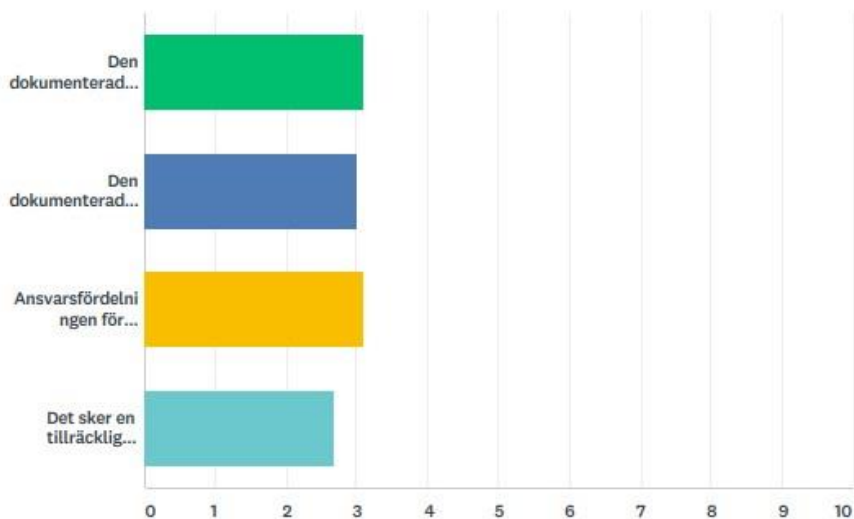
### Q1 I vilken/vilka nämnd/nämnder är du ledamot/ersättare? (Det är möjligt att lämna flera svar)





Q2 I och med den nya nämndorganisationen i landstinget är det viktigt att det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan styrelse och nämnder. Till vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden?

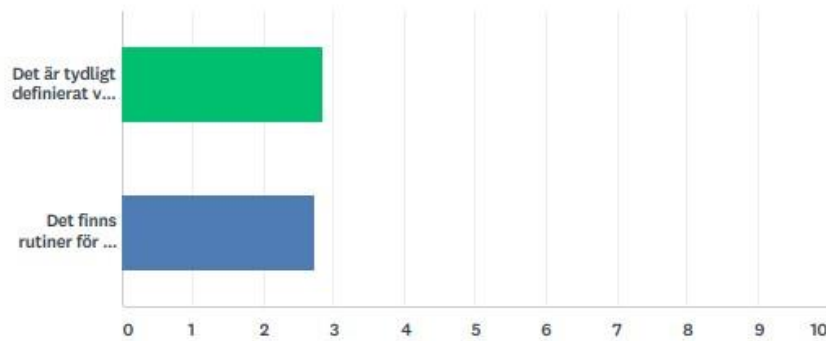
Answered: 31 Skipped: 10



	INSTÄMMER INTE ALLS	INSTÄMMER TILL VISS DEL	INSTÄMMER TILL STOR DEL	INSTÄMMER HELT	INGEN UPPFATTNING	TOTALT	VIKTAT GENOMSnitt
Den dokumenterade ansvarsfördelningen mellan styrelsen och landstingets övriga nämnder är kommunicerad och förankrad	6,45% 2	9,68% 3	38,71% 12	29,03% 9	16,13% 5	31	3,08
Den dokumenterade ansvarsfördelningen mellan styrelse och nämnder är tydlig	6,45% 2	9,68% 3	45,16% 14	22,58% 7	16,13% 5	31	3,00
Ansvarsfördelningen för styrelse och nämnder efterlevs	3,33% 1	13,33% 4	43,33% 13	26,67% 8	13,33% 4	30	3,08
Det sker en tillräcklig uppföljning av att ansvarsfördelningen efterlevs och fungerar	9,68% 3	22,58% 7	32,26% 10	16,13% 5	19,35% 6	31	2,68

**Q5 För att landstingsstyrelsen ska kunna utöva sin uppsiktsplikt ändamålsenligt är det viktigt att uppsiktsplikten är tydligt definierad och att det finns rutiner för arbetet. I vilken utsträckning instämmer du med följande påståenden?**

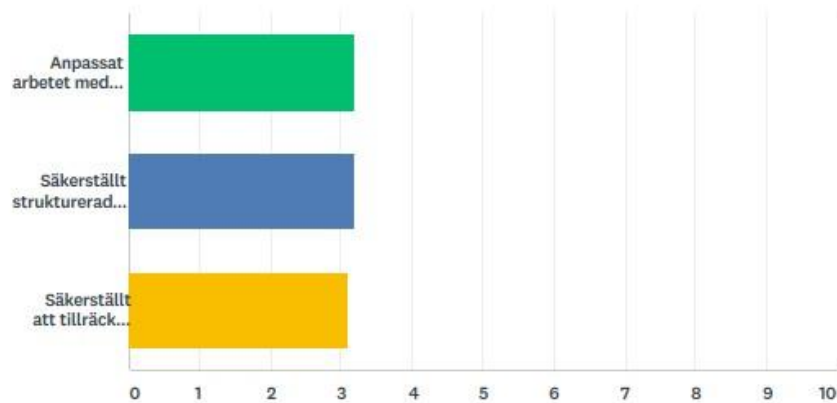
Answered: 30 Skipped: 11



	INSTÄMMER INTE ALLS	INSTÄMMER TILL VISS DEL	INSTÄMMER TILL STOR DEL	INSTÄMMER HELT	INGEN UPPFATTNING	TOTALT	VIKTAT GENOMSNITT
Det är tydligt definierat vad uppsiktsplikten innebär	6,90% 2	20,69% 6	31,03% 9	20,69% 6	20,69% 6	29	2,83
Det finns rutiner för hur uppsiktsplikten ska utformas	3,33% 1	30,00% 9	23,33% 7	16,67% 5	26,67% 8	30	2,73

Q7 Förändringarna i nämndorganisationen innebär att styrelsen fått ett begränsat driftsansvar för landstingets verksamhet. Förändringen innebär också att styrelsens uppsiktsplikt blivit mer aktuell. Uppsiktsplikten kan exempelvis utövas genom dialoger mellan styrelsen och nämnderna samt genom att styrelsen inhämtar information från nämnderna. Hur väl anser du att landstingsstyrelsen har:

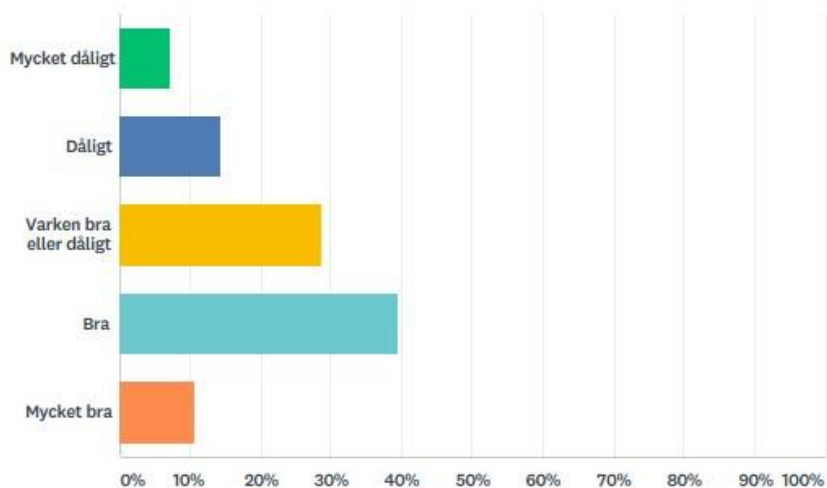
Answered: 31 Skipped: 10



	MYCKET DÄLIGT	DÄLIGT	VARKEN BRA ELLER DÄLIGT	BRA	MYCKET BRA	INGEN UPPFATTNING	TOTALT	VIKTAT GENOMSnitt
Anpassat arbetet med uppsiktsplikten utifrån den nya organisationen?	6,45% 2	16,13% 5	19,35% 6	29,03% 9	6,45% 2	22,58% 7	31	3,17
Säkerställt strukturerade former för dialog mellan styrelse och nämnder?	6,45% 2	16,13% 5	16,13% 5	35,48% 11	3,23% 1	22,58% 7	31	3,17
Säkerställt att tillräcklig information inhämtas från övriga nämnder?	9,68% 3	12,90% 4	16,13% 5	25,81% 8	6,45% 2	29,03% 9	31	3,09

## Q10 Sammanfattningsvis, hur väl anser du att landstingsstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt?

Answered: 28 Skipped: 13



SVARSVAL	SVAR	
Mycket dåligt	7,14%	2
Dåligt	14,29%	4
Varken bra eller dåligt	28,57%	8
Bra	39,29%	11
Mycket bra	10,71%	3
TOTALT		28